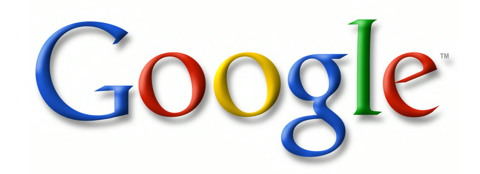
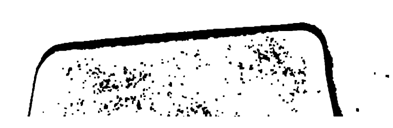
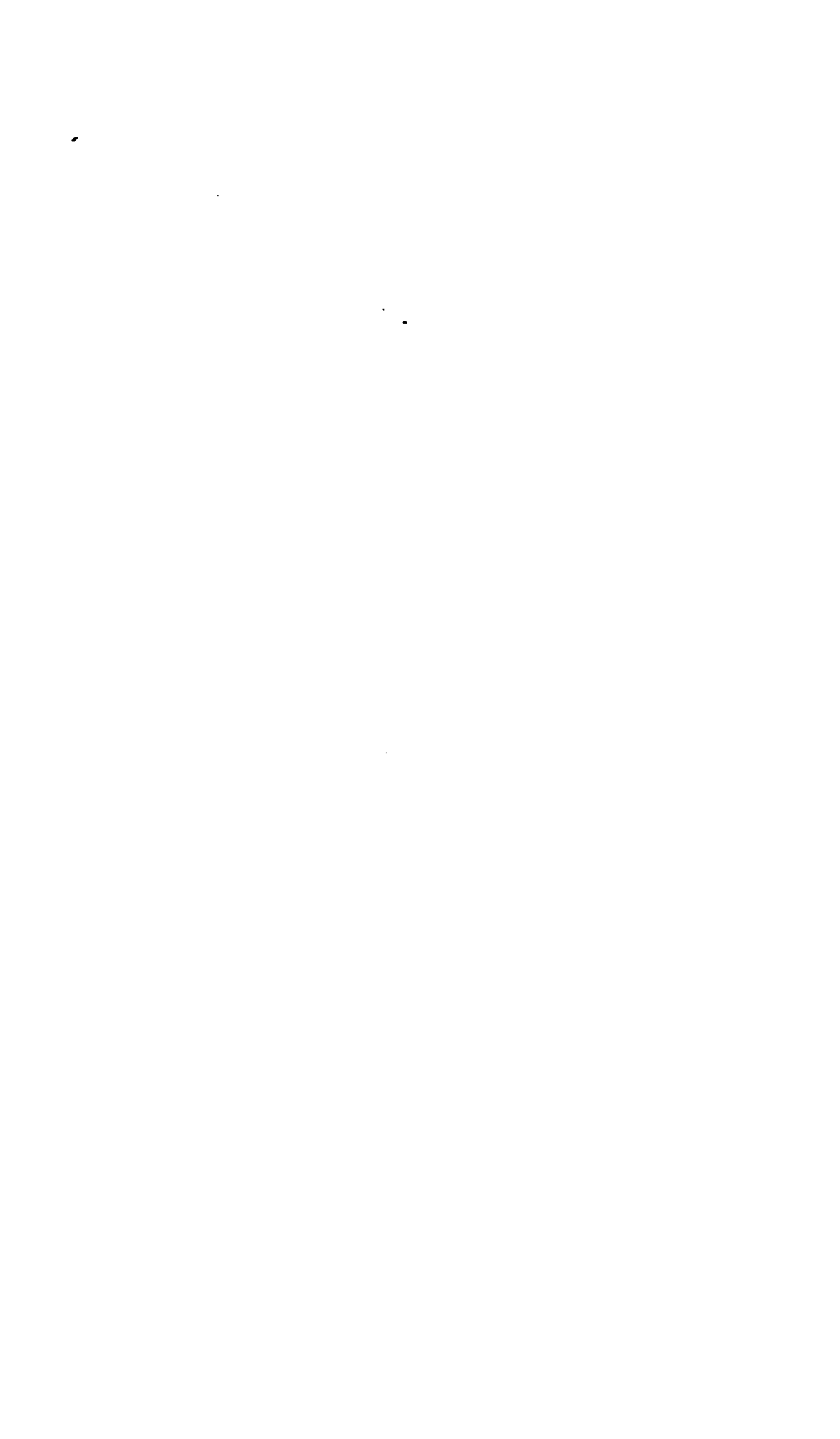
















Grundzüge

der

Politik

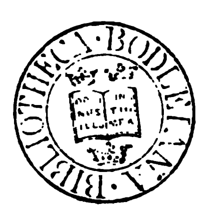
nebst

einzelnen Ausführungen.

Von

Georg Waitz.

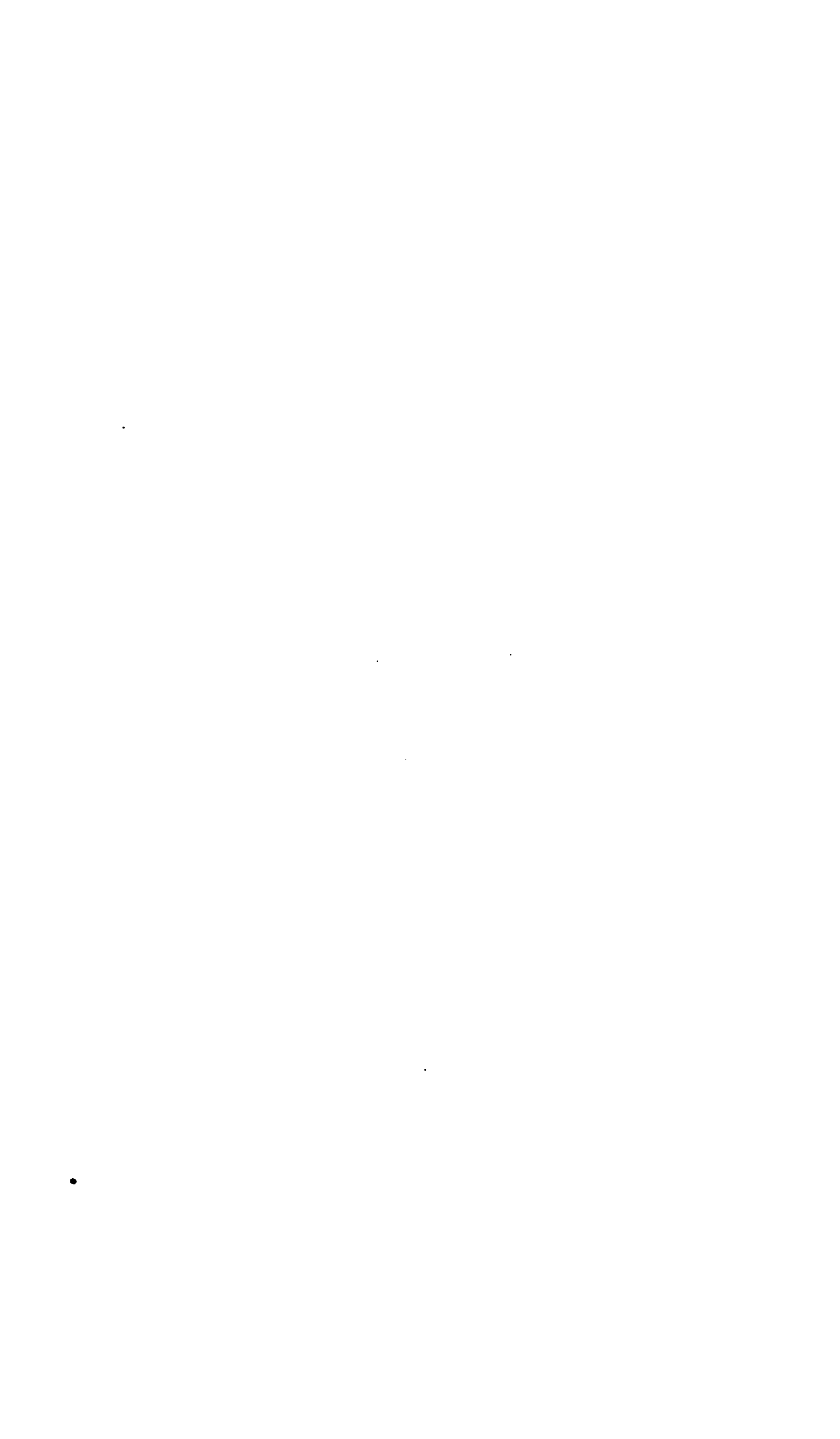
Kiel, 1862.
Verlag von Ernst Homann.



Dem Freunde

Karl Steffensen

in Basel.



Inhalt.

Grundzüge der Politik.

Fünfter Abschnitt. Von den Mitteln und Dienern des Staats.

Sechster Abschnitt. Vom Leben des Staats.

Einzelne Ausführungen.

Grundzüge der Politik.



Die Politik fassen wir allgemein als die Lehre vom Staat, d. h. als wissenschaftliche Erörterung der Verhältnisse des Staats, mit Rücksicht sowohl auf die historische Entwickelung der Staaten überhaupt, wie auf die staatlichen Zustände und Bedürfnisse der Gegenwart.

Diese Grundzüge lassen die historische Begründung und die Ausführung des Einzelnen zur Seite: sie versuchen die allgemeinen Grundsätze des Staatslebens zu entwickeln, mit besonderer Rücksicht jedoch auf den Staat unserer Zeit, der einer ausgebildeten verfassungsmäßigen Ordnung theilhaftig ist.



Erster Abschnitt.

Vom Wesen des Staats.

1. Capitel. Begriff und Entstehung des Staats.

Der Staat ist die Institution zur Verwirklichung der sittlichen Lebensaufgaben der Menschen, insofern diese in dem Zusammenleben nach Völkern erfolgt.

Der Staat ist nichts willkürlich Gemachtes, nicht durch Vertrag der Menschen, nicht durch Gewalt eines oder einiger Einzelnen entstanden: die eine Ansicht ist ebenso mechanisch wie die andere.

Die Entstehung eines einzelnen Staats und die Entstehung des Staats überhaupt sind zwei ganz verschiedene Dinge: das eine erklärt in keiner Weise das andere. Die Entstehung einer neuen Verfassung macht auch nicht einmal einen neuen Staat.

Der Staat erwächst organisch, als ein Organismus; aber nicht nach den Gesetzen und für die Zwecke des Naturlebens; sondern er ruht auf den höheren sittlichen Anlagen der Menschen, in ihm walten sittliche Ideen: er ist kein natürlicher, ein ethischer Organismus.

Der Staat ist der Menschheit mitgegeben, nothwendig, von ewiger Dauer; aber zugleich der freien geistigen Kraft der Menschen zur Ausbildung, zu mannigfacher Gestaltung übergeben.

Der Staat ist eine göttliche Institution, wie Familie und Kirche; aber nicht in dem Sinn daß Gott dem einzelnen Staat oder gar der einzelnen Staatsform, der einzelnen Staatsgewalt eine besondere Weihe ertheilt hat.

Der Begriff des Staats steht in engem Zusammenhang mit dem des Volks.

Auch das Land ist von Bedeutung für den Staat; doch bestimmt es nicht seinen Begriff; es wirkt auf den Staat, weil und insofern es auf das Volk wirkt.

Das Volk ist kein zufälliger Bruchtheil der Menschheit, keine willkürliche Vereinigung von Menschen, auch nicht jede zu einem staatlichen Körper verbundene Menschenmenge: es ist eine organische Gliederung innerhalb des Menschengeschlechts.

Die Gemeinsamkeit gewisser Besitzthümer, der Sprache, der Sitte, des Rechts, in älterer Zeit des Götterglaubens macht das Wesen des Volks.

Das Volk erwächst aus der Familie: es ist da wo die Zusammengehörigkeit nicht mehr auf natürliche Verwandtschaft zurückgeführt wird, sondern jene andere Gemeinsamkeit verbunden hält.

Aus der Familie entwickelt sich auch der Staat:

er entsteht so wie die Familie sich zum Volk erweitert; er ist die Ordnung, welche dann in diesem waltet.

Der Staat ist so die Organisation des Volks.

Doch fallen in der Geschichte Staat und Volk nicht immer, nicht regelmäßig zusammen.

Nicht alle Völker sind der gleichen Einheit theilhaftig: die Staatsbildung beschränkt sich auch auf Stämme und Völkerschaften.

Die natürliche Verbindung des Volks (der Nation, der Nationalität, wie man wohl sagt,) erhält ihre Vollendung, wenn sie zur staatlichen wird.

Die Völker sind nicht ein für alle mal gegeben, sondern in stetem Werden und Wandeln begriffen.

Untergehende Volksthümlichkeiten haben nicht mehr die Kraft einen eignen Staat zu bilden.

Auch neue Völker werden gebildet, eben unter dem Einfluß staatlicher Verhältnisse.

Der Staat selbst kommt in verschiedener Weise zur Ausbildung.

Beide, Volk und Staat, sind der Geschichte übergeben; führen ihre Wege manchmal aus einander, doch haben sie ein natürliches Streben sich zu begegnen.

Andere Abweichungen ergeben sich daraus, daß nicht selten die Gemeinde, die an sich auf anderm Grunde ruht als der Staat, sich vollständig als solchen constituiert.

Solche Gemeinheiten, kleinere und größere, setzen sich an die Stelle des Volks.

Aber der Volksstaat ist, wie die Vollendung des nationalen Lebens, so die höchste Entwickelung des Staats.

Es giebt nicht und kann auch nicht geben einen allgemeinen Weltstaat; so wenig es eine allgemeine Weltsprache giebt.

Nicht die sittlichen Lebensaufgaben der Menschen überhaupt, nur so weit sie im Zusammenleben nach Völkern ihre Verwirklichung finden, fallen dem Staat anheim.

Nach der Verschiedenheit ihrer Anlagen und auf den verschiedenen Stufen ihres Lebens haben die Völker ihre Lebensaufgaben verschieden gefaßt: der Staat bei verschiedenen Völkern und auf den verschiedenen Stufen des Volkslebens muß verschieden sein.

Wie in der Geschichte überhaupt, so ist auch in der der Staaten Nothwendigkeit und Freiheit zusammen: das Volk kann sich seine Staatsform so und anders gestalten, ein Einzelner eine Zeitlang mächtig in die Staatsbildung eingreifen: über alle waltet doch ein Gesetz der Entwickelung.

Je mehr die Verhältnisse der Völker gleichartig werden, je mehr tritt auch ein Trieb nach gleicher Staatsbildung hervor.

Die Frage nach der Vollkommenheit des Staats ist nur in dem Zusammenhang des geschichtlichen Lebens zu beantworten.

Ein an sich bester oder vollkommener Staat kann nicht gedacht werden.

Auch hat kein Volk den Staat nach allen Seiten hin verhältnismäßig am besten ausgebildet.

Sind wir aber überzeugt von einem Fortgang in der Entwickelung der Menschheit überhaupt, so müssen wir auch einen Fortschritt in der Staatsbildung annehmen. Und der Historiker darf glauben, nicht einen steten Kreislauf, sondern wirklich ein Weiterschreiten, wenn auch kein stätiges und gleichmäßiges, bei den höher begabten Culturvölkern, die späteren in Vergleich mit den älteren angesehen, zu erkennen.

---

2. Capitel. Ordnung und Bereich des Staats.

Der Staat als Organismus empfängt seine Ordnung, das Gesetz seines Lebens, nicht von außen, sondern trägt sie in sich.

Die Ordnung des Staats ist das Recht.

Staat und Recht sind nothwendig zusammenhängende Begriffe: ohne den Staat kein Recht (außer in dem eigenthümlichen Bereich der Kirche); ohne Recht kein Staat.

Das Recht ist ein Resultat des Volkslebens. Es unterscheidet sich von der bloßen Gewohnheit oder Sitte dadurch daß es sich auf ethischem Gebiete entwickelt; von der Moral dadurch daß es in dem Staat seine Verwirklichung erhält: das Recht ist die Summe von sittlichen Geboten und Ordnungen die sich in und mit

dem Volksleben ausbilden und in dem Staat (oder einer Staatengemeinschaft: das Völkerrecht) ihre Verwirklichung erhalten.

Das Recht ist theils öffentliches, theils Privat-Recht: es giebt kein wahres Privatrecht außer dem Staat, aber es giebt ein solches in dem Staat.

In der Zeit unvollkommener Ausbildung ist der Staat sich seiner Ordnung, des Rechts, nicht bewußt. Der voll entwickelte Staat muß ihrer bewußt sein. Das äußere Zeichen davon ist die Aufzeichnung des Rechts.

Die Aufzeichnung beginnt regelmäßig bei dem Privatrecht. Sie findet für das öffentliche Recht zuerst bei einzelnen Theilen statt, die Gegenstand des Zweifels oder Kampfes sind (im Mittelalter als Ertheilung oder Bestätigung von Freiheiten, Privilegien).

Das Verlangen nach vollständiger Aufzeichnung des öffentlichen Rechts ist nur eine Folge und ein Zeichen fortgeschrittener Entwickelung des Staats.

Das öffentliche Recht, und namentlich die Aufzeichnung desselben, ganz oder der Hauptpunkte, nennen wir die Verfassung.

Die Verfassung soll nichts enthalten was nicht aus dem Bewußtsein des Volks hervorgegangen ist und in demselben lebt: sie soll dann aber auch ebenso heilig sein wie das Privatrecht. Dies trägt an sich wohl einen mehr dauernden, bei den verschiedenen Völkern gleich-

artigen Charakter an sich; aber auch die Verfassung darf nicht stetem Wandel und Wechsel unterworfen sein: man soll sie nicht als etwas Zufälliges und Willkürliches betrachten.

Der Staat kann ein Rechtsstaat heißen: insofern er zum Bewußtsein seiner Ordnung (des Rechts) gekommen ist und sein Leben sich in derselben bewegt.

Der Gegensatz ist theils der sogenannte Naturstaat, der sich einer Ordnung nicht bewußt ist, theils der Polizeistaat, der nach Zweckmäßigkeiten verfährt.

Bei dem Staate als einem Organismus ist von einem Zweck im gewöhnlichen Sinn nicht zu sprechen: alles Organische trägt den Grund seines Daseins in sich. „Der Staat ist sich selbst Zweck".

Wie das Recht nicht als Zweck des Staats bezeichnet werden kann, so noch weniger, statt desselben oder neben demselben, Wohlfahrt, Glück, Pflege leiblicher und geistiger Güter u. dgl.

Von der Auffassung des Wesens des Staats hängt die seines Bereiches ab.

Dieser wird zu weit gezogen, wo allgemein Wohlfahrt, Glück u. s. w. als Zweck angenommen werden.

Noch mehr ist das der Fall, wenn die Totalität der menschlichen Angelegenheiten (des menschlichen Gemeinlebens), oder alle erlaubten Lebenszwecke, oder die Ge-

sammtheit der sittlichen Lebensaufgaben, überhaupt die Verwirklichung der sittlichen Idee, für den Staat in Anspruch genommen werden.

Aber der Staat hat es auch nicht allein mit dem Recht, oder der Sicherheit, dem Schutz seiner Angehörigen zu thun.

Die Begrenzung des Bereichs des Staats ist aus dem gegebenen Begriff abzuleiten.

Sie kann aber nur eine relative sein. Die Art, wie die verschiedenen Völker oder ein Volk zu verschiedenen Zeiten die sittlichen Lebensaufgaben gefaßt, hat Verschiedenheiten zur Folge. Andere Abweichungen ergeben sich aus dem wechselnden Verhältnis des Staats zur Gemeinde: die Gemeinde tritt an die Stelle des Staats; der Staat absorbiert die Gemeinde oder zieht in seinen Bereich was dieser angehört.

Eine Bestimmung läßt sich am ersten von der negativen Seite her gewinnen.

Weil es die sittlichen Lebensaufgaben der Menschen sind, die ihre Verwirklichung im Staat erhalten, sind die rein natürlichen, physischen Verhältnisse ausgeschlossen.

Der Staat hat es nicht mit Nahrung, Kleidung, Lebensweise u. dgl. zu thun: hier herrscht die Sitte, die Lebensgewohnheit, die beim Volk auch etwas Gemeinsames hat. Nur von besonderen Gesichtspunkten aus kann hier eine Einwirkung des Staats gerechtfertigt sein (Luxusgesetze u. dgl.).

Die Sorge für die Vermehrung des Volks ist an sich nicht Sache des Staats.

Die Gesundheitspflege ist es nur insofern, als es gilt, die physischen Hindernisse zu beseitigen, die der Erfüllung der sittlichen Lebensaufgaben im Wege stehen. Anderes, was der Staat wohl in die Hand genommen, weil die Kräfte der Einzelnen nicht ausreichen oder das Zusammenwirken Bedürfnisse erzeugt, gehört an sich der Genossenschaft, der Gemeinde an.

Der Staat hat nicht für den nöthigen Unterhalt seiner Angehörigen zu sorgen. Das Recht des Staats zur Armenpflege ruht auf der Nothwendigkeit, Störungen des sittlichen Lebens zu beseitigen: er allein hat zu ermessen, wie weit er gehen will.

Der Staat hat es nicht mit der Arbeit, am wenigsten der eigentlichen Handarbeit zu thun: er soll diese nicht leiten, am wenigsten selbst zur Arbeitsanstalt werden.

Der Staat soll auch nicht einzelne Zweige der Arbeit selbst betreiben (Fabriken, Handel u. s. w.). Nur im allgemeinen förderd hat er in diese für das nationale Leben, den nationalen Reichthum wichtigen Verhältnisse einzugreifen; er thut dies, indem er der freien Thätigkeit möglichst Raum verschafft.

Der Staat hat kein Eigenthum an Grund und Boden. Was sich in der Geschichte der Art oder von einem Eigenthum des Herrschers findet, sind einzelne auf besonderen Anlaß zurückzuführende Erscheinungen. — Der

sogenannte patrimoniale Staat ist nur eine unvollkommene Form der Staatsbildung. — Ein dem Staat beigelegtes Obereigenthum ist eine Fiction: Rechte, die man daraus abgeleitet, ruhen auf anderen unter sich verschiedenen Gründen. — Nur ein allgemeines Hoheits- oder Schutzrecht am Lande überhaupt ist anzunehmen.

Von einem Recht des Staats an den Personen, das den Charakter eines Eigenthums an sich trüge, kann selbstverständlich gar nicht die Rede sein. Ein Verhältnis von Herren und Knechten ist kein wahrer Staat: es widerspricht schon dem Wesen des sittlichen Organismus, der selbständige Individuen als Glieder fordert.

Eine weitere Begrenzung des Bereichs des Staats ergiebt sich daraus, daß nicht die sittlichen Lebensaufgaben der Menschen überhaupt, sondern nur insofern sie in dem Zusammenleben nach Völkern ihre Verwirklichung erhalten, dem Staat anheimfallen; andere gehören andern Gemeinschaften an.

Eine solche ist die Familie, selbständig, in sich berechtigt. — Ihr Verhältnis zum Staat wechselt in den verschiedenen Zeiten. — Die Ordnung der Familie wird Recht, so wie der Staat sie anerkennt. — Der Staat ist nie befugt, die Grundlage und das Wesen der Familie anzutasten.

Die Erziehung und der Unterricht haben eine Bedeutung für die Familie, den Staat, die Kirche. Die Bestimmung derselben ganz durch den Staat und die

völlige Freiheit vom Staat sind gleich wenig berechtigt. — Wenn der Staat das Bedürfnis fühlt, den Unterricht ganz in die Hand zu nehmen, ist es regelmäßig ein Zeichen, daß er sich von seiner natürlichen Grundlage, dem Bewußtsein des Volks, entfernt. — Der Staat hat das Recht zu fordern, daß die Erziehung nicht ganz vernachlässigt werde, daß sie keine ihm geradezu feindliche Richtung nehme, daß sie gewisse für seine Aufgabe nothwendige Resultate erziele; er wird außerdem dafür sorgen, daß besondere Bedürfnisse, die er hat, befriedigt, auch allgemein die nationale Bildung, Wissenschaft und Kunst, gefördert werden.

Ueber den Staat hinaus geht innerhalb der christlichen Welt das religiöse Leben. — Kirche und Staat fallen nicht zusammen. Aber auch eine vollständige Trennung ist nicht möglich, nicht vom Standpunkt der Kirche, am wenigsten vom Standpunkt des Staats. Das Recht der Kirche bedarf zur vollen Wirksamkeit der Anerkennung durch den Staat. — Unsere Staaten ruhen auf christlicher Grundlage, weil das Volksleben es thut, aber nicht auf einem einzelnen Bekenntnis: daher keine Staatskirche; wenn staatliche Rechte von dem Bekenntnis abhängig gemacht sind, ist es Aufgabe der fortschreitenden Staatsentwickelung, dies zu beseitigen. Am wenigsten ist dem Staat ein Recht zuzugestehen, Anhänger eines andern Bekenntnisses auszutreiben: die religiöse Ueberzeugung muß unabhän-

gig sein vom Staat; auch die Freiheit des Cultus ist nicht zu beschränken. — Hat ein christliches Volk Elemente in sich aufgenommen, die nur in religiöser Beziehung von ihm getrennt sind, so läßt es sich nicht rechtfertigen, diese von seinen Wohlthaten und Rechten auszuschließen: die Frage nach der Emancipation der Juden ist wesentlich die nach ihrer nationalen Verschmelzung.

Auch die Wissenschaft, das geistige Leben, fallen nur in gewissen Beziehungen dem Staat anheim. Der Staat bedarf ihrer, und wird ihnen Schutz und Pflege angedeihen lassen. Aber er kann nicht verlangen, daß sie nur ihm dienen, darf ihnen keine Gesetze vorschreiben: die wissenschaftliche Ueberzeugung ist unabhängig vom Staat; vielleicht kann dieser in die Lage kommen ihre Verbreitung zu hindern, aber nie verlangen, daß sie aufgegeben, verleugnet werde.

In dem Bereich des Staats, der dergestalt begrenzt ist, lassen sich verschiedene Gebiete der Wirksamkeit unterscheiden:

Sorge für das Recht im weitesten Umfang: Justiz.

Regelung der innern Angelegenheiten im allgemeinen; Ordnung der Beziehungen zu den selbständigen Gliedern: Inneres und Polizei;

Sorge für nationale Bildung und Wissenschaft; Beziehungen zu dem religiösen Leben und der Kirche: Unterricht und Cultus;

Pflege der wirthschaftlichen Interessen des Volks; Beschaffung der Mittel, deren der Staat bedarf: Finanzen.

Vertretung des Staats gegen andere Staaten: auswärtige Angelegenheiten.

Vertheidigung gegen Feinde: Krieg.

Keines dieser Gebiete kann ganz fehlen; aber ein oder das andere kann überwiegen. Am häufigsten ist das bei dem letztern der Fall, wenn es z. B. gilt den Staat zu erweitern oder eine bestimmte Stellung im Staatensystem zu behaupten. — Das Streben muß immer sein, den besonderen Bedürfnissen und Anlagen des Volks zu entsprechen, für dieses selbst in der Entwickelung seiner Anlagen und Kräfte ein Gleichgewicht zu erzielen.

---

3. Capitel. Gewalt und Macht des Staats.

Die Gewalt des Staats bezieht sich auf die Ordnung, die Macht auf den Bereich des Staats.

Die Staatsgewalt ist die Einheit der in dem Staat vorhandenen (lebenden) Kräfte oder Vermögen.

Der Ursprung der Staatsgewalt wird verschieden gefaßt wie der Ursprung des Staats selbst. An sich ist er derselbe in allen Staaten.

Die Staatsgewalt ist unmittelbar mit dem Staat gegeben; wie dieser auf dem Volke ruht, so auch die Staatsgewalt.

Der Satz: alle Gewalt geht vom Volke aus, hat entweder nur diese Bedeutnng, oder er bedarf, wenn er in einem besonderen Sinn genommen werden soll, in dem einzelnen Staat einer besonderen Begründung.

Andere Ausdrücke, die man für die Staatsgewalt, oder ähnlich wie Staatsgewalt gebraucht, haben eine andere Bedeutung, oder führen irre: Majestät, Souveränität des Staats; Obrigkeit, Regiment.

Unter Souveränität versteht man richtig die Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt: jeder wahre Staat muß souverän sein.

Was man gewöhnlich Volkssouveränität nennt, hat keine Begründung bei einer richtigen Auffassung vom Staat.

Die Souveränität auf den Herrscher bezogen, bestimmt an sich nichts über das Verhältnis dieses zur Staatsgewalt.

Der Satz: der Herrscher vereinigt in sich die ganze Staatsgewalt, sagt mehr, als er sagen kann, wo er gebraucht wird.

Wo man von einer Theilung der Staatsgewalt spricht, hat man bald die Ausübung im Auge, bald nur allgemein eine Unterscheidung der verschiedenen Richtungen, in denen sie thätig ist, oder der Kräfte, die in ihr vereinigt sind. Beides fällt nicht zusammen.

Eine solche Unterscheidung innerhalb der Staatsgewalt muß sich auf die im Staate waltende Ord-

nung beziehen: die Staatsgewalt ist theils Bestimmung der Ordnung, theils Handhabung der Ordnung.

Die Bestimmung der Ordnung nennen wir Gesetzgebung.

Die Handhabung der Ordnung (Regierung im weiteren Sinn) ist theils Regierung im engeren Sinn, von der man vielleicht die Vertheidigung nach außen absondern kann, theils Gerichtsbarkeit.

Die eine oder die andere Kraft kann mehr in Thätigkeit sein; ganz fehlen kann keine von beiden.

Eine Theilung darf nicht in der Weise stattfinden, daß die eine Kraft dem einen, die andere einem andern Organ des Staats zusteht: dies würde den Staat aus einander reißen.

Eine Theilung, die, was zur Staatsgewalt gehört, auf einzelne Glieder des Staats überträgt, führt auch zur Auflösung desselben.

Aber darum braucht nicht alle Gewalt von Einem Organ geübt zu werden: ein Zusammenwirken verschiedener ist möglich und giebt erst die rechte Ordnung.

Der Staatsgewalt gegenüber befinden sich die Einzelnen im Staat im Verhältnis der Unterordnung.

Die Unterordnung begründet den Begriff des Gehorsams. — Der Gehorsam bezieht sich zunächst auf die Ordnung (das Recht, Gesetz), dann erst auf die welche es handhaben.

Zur Aufrechthaltung der Ordnung, Sicherung des Gehorsams, bedarf der Staat eines Zwangs: das Recht dazu ergiebt sich aus dem Wesen des Staats.

Es ist das kein Gegensatz der Freiheit. Sich der Ordnung einfügen, unterordnen, hebt die Freiheit nicht auf, begründet sie vielmehr.

Aber der Staat hat sich in den Grenzen seines Bereichs zu halten: nur so weit wie sein Bereich geht seine Macht.

Im allgemeinen kann nur der Staat selbst die Grenzen ziehen. Macht er aber Uebergriffe in Gebiete, die mit der höheren Bestimmung des Menschen zusammenhängen, verletzt die Freiheit religiöser und wissenschaftlicher Ueberzeugung, die Gesetze der Sittlichkeit, die Grundlagen der Familie, so bleibt ein Recht, ja eine Pflicht, den Gehorsam zu weigern; auf die Gefahr hin, die daraus für den Einzelnen erwächst.

Der Zustand, wo die Ordnung des Staats bestimmt, der Bereich wohl begrenzt, Unterordnung und Freiheit verbunden sind, ist der welcher dem Wesen desselben als eines sittlichen Organismus entspricht. Das ist zu verstehen, wenn man von einer Herrschaft der Gerechtigkeit redet.

Es liegt in der Unvollkommenheit aller menschlichen Dinge, daß der wirkliche Staat sich immer nur als Annäherung zu einem solchen Zustand verhält.

Zweiter Abschnitt.

Von den Gliedern des Staats.

1. Capitel. Die Staatsangehörigen.

Auch wo der Staat wesentlich auf Einer Volksthümlichkeit beruht, bedarf es des bestimmten Begriffs der Staatsangehörigkeit, die von dem Einzelnen gewonnen oder aufgegeben werden kann.

Die natürliche Begründung der Staatsangehörigkeit ist Geburt von Staatsangehörigen innerhalb des Staates; in der Regel reicht schon das Erste, selten allein das Letzte aus.

Außerdem können Fremde Aufnahme finden.

Der Fremde gilt in älterer Zeit als Feind, jetzt als Gast: nach den Grundsätzen des Gastrechts sind seine Verhältnisse zu beurtheilen. Es zeigt sich von jeher eine Neigung, den Volksgenossen, der nicht Staatsangehöriger ist, besser zu behandeln als andere Fremde: zu bestimmten Festsetzungen führt es aber regelmäßig nur bei Ausbildung von Föderativverfassungen.

Die Aufnahme des Fremden findet statt durch einen besonderen Act (Naturalisation, Ertheilung von Indigenat), oder infolge von Handlungen, denen eine solche Wirkung beigelegt ist (Niederlassung, Heirath): sie giebt aber nicht immer das gleiche Recht.

Sie wird begünstigt in Staaten von nicht ausreichender Bevölkerung.

In einem gewissen Umfang wirkt sie günstig, weckt und entwickelt Kräfte; zu ausgedehnt, zersetzt sie die Volksthümlichkeit.

Zunahme der Bevölkerung ist nicht unbedingt ein Vortheil, wenn auch ein Zeichen von Kraft; Abnahme jedenfalls ein Zeichen von ungesunden Zuständen.

Eine bestimmte Grenze läßt sich der Zunahme der Bevölkerung nicht ziehen; wie sich die der Productionskraft zu ihr verhält, nicht berechnen.

Ein rechtes Verhältnis zwischen Bevölkerung und Unterhaltsmitteln ist natürlich das was man als Ziel bezeichnen mag. Aber der Staat kann wenig thun es zu erreichen: er hat sich vor Uebergriffen zu hüten.

Die Auswanderung soll der Staat nicht künstlich hemmen oder verbieten; in der Regel auch nicht befördern oder leiten. Was man von einer Organisation der Auswanderung sagt, ruht meist auf unklaren Vorstellungen.

Die Auswanderung führt mitunter zur Gründung von Colonien, selbständigen oder solchen die mit dem

Mutterland in Verbindung bleiben. Die Gegenwart kennt hauptsächlich nur diese.

Wo sie nicht möglich sind — wie es für Deutschland heutzutage der Fall —, ist es nur zu wünschen, daß die Auswanderer sich einem fremden Staatskörper vollständig anschließen.

Die unglücklichste Art der Auswanderung ist die Emigration wegen politischer oder religiöser Gegensätze: sie erscheint als ein schweres Uebel, ein Zeichen krankhafter staatlicher Zustände.

Der Staat hat das Recht, den Fremden auszuweisen, nicht den Staatsangehörigen auszuschließen.

Die Staatsangehörigen erscheinen theils als Unterthanen, theils als Staatsbürger: die Begriffe bilden keinen Gegensatz, sondern sie ergänzen sich; sie verhalten sich wie Unterordnung und Freiheit.

In dem Begriff des Unterthanen liegt keine Dienstbarkeit oder persönliche Abhängigkeit, auch nicht, wenn sie auf den Herrscher bezogen wird.

Unterscheidungen in Beziehung auf das Recht als Staatsbürger vertragen sich nicht mit voller Ausbildung staatlicher Ordnung: sie sind ein Zeichen unvollkommener Volks- und Staatsentwickelung.

Der Ausdruck für das allgemeine Staatsbürgerrecht ist: Gleichheit vor dem Gesetz.

Zwischen bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechten ist kein Unterschied zu machen.

Active politische Rechte sind kein Ausfluß des allgemeinen Staatsbürgerthums, sondern ergeben sich aus der bestimmten Ordnung, der Verfassung des Staats. Das allgemeine Staatsbürgerrecht fordert nur, daß keinem andere Bedingungen auferlegt werden als solche welche jedem, ohne Wechsel seiner ganzen Stellung, zu erfüllen möglich sind.

Das Staatsbürgerrecht soll auch nicht von dem religiösen Bekenntnis abhängen.

Das Staatsbürgerrecht kann theilweise genommen werden als Strafe. Vollständig würde es nur bei Landesverweisung verloren gehen.

---

2. Capitel. Stände, Berufsklassen, Genossenschaften; die sogenannte Gesellschaft.

Unter den Volksgenossen (Staatsangehörigen) bilden sich Unterscheidungen, die mitunter mit historischen Ereignissen, meist mit allgemeinen Lebensverhältnissen zusammenhängen, die der Staat nicht macht, die aber häufig mit den Einrichtungen des Staats in Verbindung stehen, jedenfalls für denselben wesentlich in Betracht kommen: Stände (Kasten).

Die Stände sind theils Geburts- theils Berufsstände. Berufsstände werden nicht selten Geburtsstände.

In der Ausbildung der Stände zeigen sich bei verschiedenen Völkern und bei demselben Volk in verschiedenen Perioden der Entwickelung gewisse gleichförmige Erscheinungen.

Eine oder zwei Klassen heben sich als bevorrechtigt über die Masse der Staatsangehörigen hervor; ein Theil steht in Abhängigkeitsverhältnissen.

Stände haben und üben manchmal bestimmte politische Rechte (Stände im politischen Sinn).

Die Bedeutung des Adels ist ein Vorrang bestimmter Geschlechter. Sein Wesen ist Erblichkeit. Der Vorrang kann auf verschiedenen Gründen beruhen; ein politisches Vorrecht ist oft, aber nicht nothwendig, damit verbunden. Nicht selten hat er sich wiederholt und von verschiedenen Grundlagen aus gebildet. — Heutzutage sind ihm diese meist genommen. Nur in Verbindung mit politischem Recht könnte ein Theil des Adels eine Bedeutung behaupten oder wieder gewinnen. Aber das politische Recht soll nicht Grundlage, sondern nur Folge der Stellung im Staate sein.

Auch die andern Stände, Geistlichkeit, Bürger, Bauern, haben ihre frühere Bedeutung verloren.

Es soll keinen Unterschied der Stände vor dem Gesetz geben. Auch die socialen Unterschiede gleichen sich aus. Das politische Recht sucht andere Anhaltspunkte.

Unterscheidungen, die auf der Art der Ausübung

des Berufs beruhen, haben heutzutage eine größere Bedeutung als die Verschiedenheit des Berufs selbst.

Es unterscheiden sich:

1) die ihren Beruf in umfassender Weise treiben, ohne eigene Handarbeit, durch die physischen Kräfte unter ihnen stehender, zum Theil von ihnen abhängiger Leute: große Grundbesitzer, Fabrikanten, Großhändler;

2) die ihren Beruf selbständig für sich, auch wohl mit der Hülfe anderer, treiben, aber einen persönlichen Antheil an der Arbeit nehmen: Bauern, Handwerker, Kaufleute und Krämer;

3) die ihren Beruf nicht selbständig für sich treiben, sondern für andere arbeiten: Tagelöhner, Fabrikarbeiter und Handwerksgehülfen, die verschiedenen für den Kaufmann arbeitenden Leute.

Der ersten Klasse reihen sich an die eine höhere Bildung besitzen und einen dem entsprechenden Beruf haben: Beamte, Officiere, Geistliche, Lehrer an höheren Anstalten, Aerzte, höhere Techniker; der zweiten niedere Angestellte in Staat und Gemeinde, Lehrer u. s. w.

Die dritte Klasse ist die sogenannte arbeitende Klasse.

Wo man zwei bevorrechteten oder höheren Ständen einen sogenannten dritten Stand gegenüberstellt, erscheint die letzte Klasse als vierter Stand.

Davon unterscheiden kann man noch die hülflosen Leute, die ein Gegenstand der Fürsorge anderer sind.

Innerhalb des Volks ist Raum zu Vereinigungen verschiedener Art solcher die durch gemeinsamen Beruf oder andere Interessen verbunden sind, zur Erreichung gewisser gemeinsamer Zwecke der einen oder andern Art: Genossenschaften, Vereine.

Eine solche Gemeinschaft kann die Stellung einer Rechtspersönlichkeit einnehmen (Corporation, universitas).

Eine reiche Anwendung findet die Genossenschaft auf dem Gebiet der gewerblichen Interessen, sowohl in den höheren wie in den niederen Kreisen: Handels- und Actiengesellschaften; Zünfte, Gilden; Genossenschaften der arbeitenden Klasse u. s. w.

Mehr hier als auf dem eigentlich politischen Gebiete liegt die Bedeutung des Vereinsrechtes.

Der Staat hat das Recht, seinen Bereich gegen die Vereine abzugrenzen, jede feindliche Richtung dieser gegen seine Ordnung zu verhindern; er hat eine besondere Vorsicht gegen solche zu üben die über die Grenzen seines Gebietes hinausgreifen, nicht innerhalb der nationalen Entwickelung stehen bleiben.

Gegensätze in Beziehung auf die Auffassung der staatlichen Verhältnisse führen zu der Bildung von Parteien, die für das Leben des Staats eine nicht geringe Bedeutung haben, auch wenn sie nicht in einer förmlichen Organisation auftreten.

Die sogenannte Gesellschaft bildet keinen bestimmten Gegensatz gegen den Staat. Eher kann dieser selbst als eine Art von Gesellschaft neben der Religionsgesellschaft und andern localen und ähnlichen Gesellschaften (Gemeinden u. s. w.) aufgeführt werden. Oder man kann in einem andern Sinn die auf Beruf, Besitz, Stand u. s. w. beruhenden Verhältnisse, die eine Bedeutung auch noch unabhängig vom Staat haben, gesellschaftliche nennen. Zu einer eigenen Gesellschaftswissenschaft im Unterschied von der Staatslehre ist weder in der einen noch in der andern Weise ein Anlaß und rechter Gegenstand gegeben.

---

3. Capitel. Gemeinden.

Die natürliche Grundlage der Gemeinde ist das Zusammenwohnen. Anderes erscheint als künstliche Nachbildung.

Die Gemeinde ist keine Unterabtheilung des Staats. Sie hat, wie ihre eigenthümliche Bildung, ihren besonderen Bereich, ihre besondere Ordnung.

Die Gemeinde soll nicht zugleich Staat, nicht Staat im Staate sein.

Der Staat hat das Recht, den Bereich abzugrenzen, die Ordnung festzusetzen, über ihre Handhabung eine Aufsicht zu führen.

Die Gemeinde soll nicht vom Staat regiert wer-

den; der Staat aber auch nicht sich und sein Recht von der Gemeinde abhängig machen.

Es ist unberechtigt zu fordern, daß alle Staatsangehörigen und alles Land einer Gemeinde angehören: das Staatsgebiet braucht nicht in Gemeinden aufzugehen.

Der Staat hat nicht Rechte und Pflichten, welche ihm obliegen, der Gemeinde zu übertragen; auch nicht den Gemeindevorstehern. Dagegen kann er bei seinen Einrichtungen mit Grund auf die Gemeinden Rücksicht nehmen (eine Gemeinde kann Gerichtsbezirk, Wahldistrict sein; aber nicht selbst Gericht haben, in der Regel nicht Wahlkörper sein).

Das Staatsbürgerrecht soll nicht vom Gemeindebürgerrecht abhängen. Das Umgekehrte zu bestimmen ist der Staat in seinem Recht. Unter Umständen (z. B. bei Angestellten des Staats, die in einer Gemeinde wohnen) wird er das Gemeindebürgerrecht ertheilen können.

In der Regel ist die Aufnahme in die Gemeinde die Sache dieser.

Es ist im allgemeinen kein Grund, Gemeindeangehörige und Gemeindebürger zu unterscheiden. Ueber einzelne Rechte, Theilnahme am Vermögen, Wahlrecht und dgl. müssen besondere Bestimmungen getroffen werden.

Zum Bereich der Gemeinde gehört alles was aus dem Zusammenwohnen sich ergiebt:

Sorge für Sicherheit und Ordnung: ein wesentli-

cher Theil der sogenannten Sicherheitspolizei ist Sache der Gemeinde.

Sorge für die Bequemlichkeit des Lebens, des Verkehrs u. s. w.

Verwaltung des Vermögens: dies gehört nicht den lebenden Gliedern der Gemeinde, nicht dem Staat.

Dazu kommt die Armenpflege; und wenigstens ein Theil des Schulwesens.

Die Gemeinde ist berechtigt, für die Bestreitung ihrer Bedürfnisse Beiträge ihrer Angehörigen (Steuern) zu fordern.

Auch auf dem Gebiet der Gemeinde handelt es sich um Bestimmung und um Handhabung der Ordnung. Jene erfolgt im allgemeinen durch den Staat; für einzelne Angelegenheiten, die ganz in den Bereich der Gemeinde fallen, kann diese Verfügungen treffen; hier und ebenso bei der Handhabung tritt die Aufsicht des Staats ein.

Bei der Bestimmung der Ordnung, und namentlich der Organisation, wird man mit Grund Stadt- und Landgemeinden trennen.

Der Begriff der Stadt ist auf historischer Grundlage, nicht blos nach der Größe der Bevölkerung zu bestimmen.

Die Stadtgemeinde gliedert sich nach localen Abtheilungen: diese treten überall an die Stelle früherer nach Ständen, Zünften u. s. w.

Die Besorgung der Angelegenheiten haben regelmäßig zwei Collegien, Rath und Bürgerausschuß.

Beide werden gewählt: der Bürgerausschuß von den dazu Berechtigten der Gemeinde, der Rath zweckmäßig vom Ausschuß, das einzelne Mitglied unter Theilnahme des übrigen Raths.

Das Recht zur Theilnahme an der Wahl des Ausschusses liegt nicht in dem Bürgerrecht überhaupt, sondern ist besonders zu bestimmen.

Die Mitglieder des Ausschusses werden auf Zeit gewählt; ebenso die des Rathes, welche ihren sonstigen Beruf beibehalten; dagegen ist lebenslängliche Wahl vorzuziehen bei denen welche sich ganz dieser Stellung widmen, und von denen meist rechtsgelehrte Bildung erfordert wird.

Dies gilt namentlich von dem Vorsteher des Raths und der Stadt (Bürgermeister, Stadtdirector). Ihn hat nicht die Staatsregierung zu ernennen: nur ein Bestätigungsrecht ist ihr vorzubehalten, das sie mit Mäßigung übe.

Die Mitglieder des Ausschusses erhalten keine Besoldung, wie sie die des Raths regelmäßig empfangen werden, natürlich aus Mitteln der Gemeinde.

Rath und Ausschuß verhalten sich im allgemeinen wie Regierung und Vertretung im Staate. Jener hat die Leitung der Geschäfte, im allgemeinen Handhabung der Ordnung. Dieser Mitwirkung bei statutarischen

Bestimmungen, Feststellung des Stadthaushalts, organischen Einrichtungen.

Auf den Rath findet die Bezeichnung Obrigkeit und der in ihm liegende Begriff von Autorität Anwendung.

Die Verhandlungen des Ausschusses können regelmäßig öffentlich sein.

Es ist kein Grund, den Ausschuß für auflöslich zu erklären. Dem Staat gegenüber ist er wie Einzelne oder Corporationen zu behandeln.

Für eine allgemeine Bürgerversammlung ist kein Bedürfnis vorhanden, und sie hat manche Bedenken gegen sich.

Bei den Landgemeinden kann man die eigentliche Localgemeinde und sogenannte Sammtgemeinden unterscheiden. Die letzte ist eine künstliche Nachbildung der Gemeinde, die für gewisse Angelegenheiten eintreten mag (Armenwesen, Schulwesen, Wegesachen u. a.); sie kann aber nicht die erste ganz ersetzen; ihre Bildung, überhaupt die Ordnung der Landgemeinden, hat eigenthümliche Schwierigkeiten.

Die Localgemeinde bedarf nur eines Vorstehers (Bauermeister, Schulze) und einiger Beisitzer, die auf Zeit gewählt werden. Für eine Gemeinde, die aus mehreren Ortschaften zusammengesetzt ist (Sammtgemeinde), wird ein Ausschuß nothwendig. Sind große Güter derselben eingefügt, so mag der Besitzer von selbst Mitglied des Ausschusses sein.

Die Städte- und Landgemeindeordnungen überlas-

sen angemessen Localstatuten eine nähere Ausführung des Einzelnen.

4. Capitel. Bezirke, Kreise, Provinzen; Colonien.

Bezirke und Kreise sind Eintheilungen des Staats (des Staatsgebiets), für die Zwecke desselben gemacht, oft nichts als die Amtsbezirke der verschiedenen Beamten.

Es ist von Bedeutung, daß die Bezirke verschiedener Beamten möglichst zusammenfallen, kein zu häufiger Wechsel stattfindet, auch auf historische oder andere mehr natürliche, nicht auf bloße Zahlverhältnisse Rücksicht genommen wird.

Immer aber haben solche Bezirke kein selbständiges Leben für sich, und es ist nicht ohne Bedenken, ihnen ein solches künstlich einzuhauchen (durch eigene Vertretung, Kreisräthe u. dgl.).

Unter Provinzen verstehen wir jetzt Theile eines Staatsganzen, die eine gewisse selbständige Existenz haben, deren Bildung auf eigenthümlichem Charakter der Bevölkerung oder anderen historischen Verhältnissen beruht.

Es kann zur Begründung größerer Staatseinheit Anlaß sein, solche Provinzen durch andere Eintheilungen zu ersetzen; aber es geschehe nicht ohne Noth und über das wirkliche Bedürfnis hinaus.

Die Frage, ob Provinzen eine besondere Organisation haben sollen, wird von dem Maß wirklicher Eigenthümlichkeit oder Selbständigkeit abhängen.

Ein Staat, der wesentliche Theile seiner Organisation, seines Lebens (die Theilnahme des Volks z. B. an den öffentlichen Verhältnissen) in die Provinzen legt, wird der rechten Einheit ermangeln. Aber eine Ertödtung allen provinziellen Lebens führt zur mechanischen Gleichförmigkeit auch in Angelegenheiten, die innerhalb der Volks- und Staatseinheit sehr wohl für Mannigfaltigkeit Raum lassen.

Colonien, die mit dem Mutterlande in Verbindung stehen, werden entweder als abhängige Landschaften, oder als mehr selbständige Glieder, oder als gleichartige Theile des Staats, zu dem sie gehören, behandelt. Das Letzte ist am wenigsten in den Verhältnissen begründet, das andere wird abhängen theils von der Bevölkerung (ob die des Mutterlandes überwiegt, oder eine fremde unterworfene vorherrscht), theils von der Verfassung des Staates, zu dem sie gehören.

Eine Eintheilung der Colonien nach dem Zweck der Gründung, oder der vorwiegenden Beschäftigung der Bewohner, ist an sich schwer durchzuführen und politisch von geringer Bedeutung.

Dritter Abschnitt.

Von den Formen des Staats.

Wie die Erzeugnisse des organischen Lebens sich nie vollständig gleich wiederholen, so auch nie der Staat. Und da derselbe der Freiheit der Menschen zur Ausbildung übergeben ist, findet diese in der mannigfachsten Weise statt. Aber eine gewisse Gleichmäßigkeit zeigt sich, und indem man die verwandten Erscheinungen nach ihrer inneren Uebereinstimmung zusammenfaßt, stellt man Gattungen, Arten oder Formen auf.

Bei der Aufstellung solcher Formen und der Unterscheidung und Zusammenfassung der einzelnen Erscheinungen nach denselben sind verschiedene Gesichtspunkte möglich.

Am durchgreifendsten erscheint eine Bestimmung darnach:

1) wie das Volk überhaupt staatlich organisiert ist, ob einfach oder in zusammengesetzten Formen: Einheitsstaat, Bundesstaat, Gesammtstaat, Staatenbund;

2) wie das Volk sich zur Gewalt im Staat verhält: ob es diese selber übt oder üben läßt: Republik; ob dieselbe auf ein höheres göttliches Wesen zurückgeführt

wird: Theokratie; ob sie einem Einzelnen selbständig zusteht: Königthum.

Die Rücksicht, ob einer, mehrere oder die Menge die Herrschaft führen, oder doch einen überwiegenden Einfluß im Staate üben, die der Unterscheidung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie zu Grunde liegt, macht sich innerhalb der hier genannten Staatsformen geltend.

---

1. Capitel. Theokratie, Republik, Königthum.

1. Die Theokratie.

Sie ist diejenige Staatsform, wo alle Gewalt und Thätigkeit des Staats unmittelbar auf die Macht, den Willen, das Gebot Gottes zurückgeführt wird.

Sie kann demokratisch sein, wenn eine Volksversammlung im religiösen Fanatismus sich als Vollstrecker göttlichen Willens geriert, oder aus der Masse des Volks einer oder der andere auftritt als von Gott inspiriert und das staatliche Leben bestimmt.

Sie ist aristokratisch, wenn ein Priesterstand, eine Priesterkaste die Herrschaft hat, oder doch einen überwiegenden Einfluß übt.

Sie ist monarchisch, wenn der Herrscher, der an der Spitze des Staates steht, als der unmittelbare Stellvertreter Gottes oder selbst als ein göttliches Wesen angesehen wird.

Wie überall finden auch hier Uebergänge statt.

Die Theokratie gehört im allgemeinen den Anfängen oder dem Verfall des Staatslebens an; sie entspricht dem Geist mehr der orientalischen als der abendländischen Völker.

Theokratische Vorstellungen sind aus dem Judenthum zu den christlichen Völkern des Abendlandes gekommen, widersprechen aber, wie dem germanischen Sinn, so auch dem wahren Wesen des Christenthums.

2. Die Republik.

Das Wesen der Republik ist, daß alle Gewalt und Thätigkeit des Staats von dem Volk oder Beauftragten des Volks geübt wird.

Sie ist demokratisch, wenn die Angehörigen des Staats sich wesentlich gleich stehen, auf allen Gebieten des Staatslebens dieselben eine möglichst allgemeine und unmittelbare Thätigkeit üben, die Uebertragung auf Einzelne möglichst wenig, möglichst zufällig, möglichst kurz stattfindet.

Eine Abstufung des Rechts nach dem Besitz führt zu dem Begriff der Timokratie im Sinn des Aristoteles.

Eine Abstufung nach Ständen giebt einen aristokratischen Charakter. Dieser ist vollständig ausgeprägt, wenn ein bestimmter Kreis von Familien allein das politische Recht hat. Auch hier liegt regelmäßig ein ursprünglicher Auftrag zu Grunde: es ist kein Herrschen

aus eigenem Recht. Etwas der Art findet sich nur, wo ein Stamm oder Geschlecht andere unterworfen hat: dann aber macht eigentlich jener allein den Staat aus.

Man kann eine Republik monarchisch nennen, wenn Einer mit ausgedehnter Gewalt an der Spitze des Staates steht. Der Umfang der Gewalt macht keinen Unterschied, nur der Ursprung. Im Alterthum selten (statt dessen manchmal zwei Vorsteher), oder nur vorübergehend (Dictator) eingeführt, ist es in den neuen Republiken häufig (Protector; Präsident; Erbstatthalter).

Die Republik geht aus von Stadt- und Landgemeinden, ist eben damit von beschränktem räumlichem Umfang. Sie hat sich in neuerer Zeit auch auf dem Grund von Provinzialverfassungen entwickelt; auf diesem Wege ist die Repräsentation angenommen worden. In dem einen wie in dem andern Fall hat sie Neigung zu der Ausbildung von Bundesverhältnissen. Größere Einheitsstaaten mit republikanischer Verfassung haben keine Bewähr in der Geschichte.

Die Republik verlangt von ihren Angehörigen mehr als andere Staatsformen Hingebung an den Staat, Sinn für Recht und Ordnung, Aufopferungsfähigkeit, Einfachheit der Sitte: wo solche nicht vorhanden, fehlt der Boden für republikanische Staatsordnung.

3. Das Königthum.

Unter Königthum verstehen wir Herrschaft eines Einzelnen selbständig aus eigenem Recht.

Eine solche ist nicht ganz unverträglich mit Wahl auf Lebenszeit, wenn die Auffassung herrscht, daß die Wahl nicht die Gewalt, das Königthum macht, sondern nur den Einzelnen in dasselbe einsetzt. Zum wahren Wesen gehört aber ein Recht des Geschlechts oder Erblichkeit.

Nicht einzelne Gründe für oder wider entscheiden über die Bedeutung der Erblichkeit. Abgesehen von einer gewissen geheimnißvollen Macht, die in derselben ruht und welche die Völker immer wieder zu ihr hingeführt hat, liegt die Bedeutung darin, daß so am vollständigsten ein selbständiges Recht des Königs begründet und zur Anschauung gebracht wird.

Das Königthum entspricht vorzugsweise größeren Staaten, der Ausbildung des nationalen Staats.

Bezeichnen wir den Staat als Organisation des Volks, so ist diese hier in der Weise erfolgt, daß ein wesentlicher Theil gleich von vornherein mit dem Dasein des Staats gegeben ist: der König ist das Haupt, Oberhaupt des Staats, insofern der Repräsentant des Staats, der Träger der Staatsidee.

Nicht als wahres Königthum erscheint das Imperatorenthum, der Imperialismus, sowohl der älteren wie der neueren Zeit.

Das Königthum ist unumschränkt, wenn die Verfassung der Gewalt keine bestimmte Schranke zieht (Alleingewaltherrschaft). Das unumschränkte Königthum

wird zur Despotie, wenn es sich auch selbst keine Schranke setzt, namentlich auch das private Recht nicht achtet. Der sogenannte aufgeklärte Despotismus ist keine besondere Staatsform, sondern nur eine historische Erscheinung, die unter den Begriff des unumschränkten Königthums fällt. Dies wird man auch als das monarchische bezeichnen können.

Einen Gegensatz bilden die Staatsformen, die man wohl als gemischte benannt hat, die aber unter sich noch sehr verschieden sind.

Das Königthum ist aristokratisch, wenn neben dem König ein bestimmter kleinerer Theil des Volks nicht blos gewisse Vorrechte, sondern einen wesentlichen Antheil an dem Leben des Staats hat. — Die sogenannte patriarchalische Monarchie hat meist diesen Charakter, erscheint aber nur als eine erste Stufe in der Staatsentwickelung überhaupt. — Der Feudalstaat ist eine besondere Art des aristokratischen Königthums, indem hier die aristokratischen Gewalten theils einen Antheil an den allgemeinen staatlichen Angelegenheiten nehmen, theils staatliche Rechte, die ihnen übertragen sind, für sich üben. — Auch der ständische Staat ist nur eine weitere Fortbildung auf dieser Grundlage.

Ständische und Repräsentativ-Verfassung bilden keinen bestimmten Gegensatz: Stände sind nur eine Art der Repräsentation. Diese ist wesentlich für die verfassungsmäßige Ordnung. Wo sie besteht, kann man

von constitutioneller Monarchie sprechen. Das Wesen dieser ist Mitwirkung des Volks oder berechtigter Theile desselben am staatlichen Leben: nicht Theilung der Gewalten, oder Vertretung gewisser Rechte gegen das Oberhaupt des Staats.

Die verfassungsmäßige Ordnung entspricht dem Wesen des wahren Königthums. Die Unumschränktheit gehört weder zu seinem Begriff, noch ist sie historisch das Ursprüngliche: sie hat sich entwickelt im Gegensatz gegen den Feudalstaat und das Uebermaß des aristokratischen Elements; aber sie kann nur ein Durchgangspunkt sein zu einer neuen, den lebendigen Verhältnissen des Volks entsprechenden, auf Mitwirkung desselben am Staatsleben beruhenden Ordnung.

Das Königthum kann demokratisch heißen, wenn die Mitwirkung unterschiedslos dem ganzen Volk zusteht (allgemeine Wahlen u. s. w.) und auch sonst in den öffentlichen Verhältnissen keinerlei Unterscheidungen bestehen. Dies widerspricht nicht dem Begriff des Königthums, aber wenigstens in mancher Beziehung dem Wesen richtiger Staatsordnung überhaupt.

Davon verschieden ist, in welchem Umfang die Mitwirkung stattfindet.

Die sogenannte parlamentarische Regierung ist nur eine besondere Art der Ausbildung der verfassungsmäßigen Ordnung; für diese nicht erforderlich; an sich mit wahrem Königthum zu vereinigen.

Dagegen giebt es eine Ausdehnung des Rechts der Mitwirkung, die das Wesen des Königthums aufhebt. (Vgl. unten den vierten Abschnitt).

Das Ziel, wonach zu streben, ist, daß der König, der die Einheit des Staats darstellt, und das Volk, auf dem der Staat beruht, zusammenwirken in voller, freier Uebereinstimmung. Das Leben wird einen Wechsel, manchmal auch einen Kampf zeigen, die es nie zur vollen Verwirklichung der Idee kommen lassen, aber eine Mannigfaltigkeit von Bildungen erzeugen, die das Leben freier ethischer Organismen kennzeichnet.

---

2. Capitel. Einheitsstaat, Gesammtstaat, Bundesstaat, Staatenbund.

1. Der Einheitsstaat.

Der Einheitsstaat besteht, solange die Staatsgewalt Einen Mittelpunkt innerhalb des Staates hat, mag sie auch durch Ausbildung besonderer Gewalten noch so sehr beschränkt sein oder andere in sich selbständig gebliebene staatliche Körper in sich aufgenommen haben: der Feudalstaat fällt noch unter den Begriff des Einheitsstaats.

2. Der Gesammtstaat.

Unter dem Namen Gesammtstaat lassen sich eine Reihe verschiedenartiger Erscheinungen zusammenfassen: die Realunion, wo die Staaten als solche verbunden sind; die Personalunion, wo verschiedene Staatskörper

eigentlich nur den Regenten gemein haben, häufig aber auch eine Gemeinsamkeit gewisser staatlicher Verhältnisse besteht; wenigstens diese, im Gegensatz gegen die reine Personalunion, wird auch unter den Begriff des Gesammtstaats fallen. Auch wo der Feudalstaat aufhört Einheitsstaat zu sein (das Deutsche Reich in seiner späteren Umbildung), können wir nur von einem Gesammtstaat sprechen.

3. Der Bundesstaat.

Der Bundesstaat ist diejenige staatliche Bildung, wo ein Theil der staatlichen Aufgaben, des staatlichen Lebens gemeinsam ist, ein anderer den einzelnen Theilen als selbständigen Staaten zusteht. Es findet eine zwiefache Organisation des Volks zum Staate statt, theils in Gesammtheit, theils nach selbständigen Theilen. Die letzte führt zu der Bildung von Einzelstaaten, die erste zu dem was man auch Gesammtstaat nennen könnte, wofür aber der Sprachgebrauch bisher diesen oder einen andern Ausdruck nicht verwendet: man spricht statt dessen von Bundesgewalt. Beides zusammen macht den Bundesstaat aus.

Die Theilung der staatlichen Aufgaben kann verschieden sein. Als wesentlich erscheint, daß der Bundesstaat nach außen, andern Staaten gegenüber, als eine Einheit auftritt: Krieg und Frieden, überhaupt auswärtige Angelegenheiten. Die Bestimmung und Handhabung der Ordnung im Innern verbleibt im allge-

meinen den Einzelstaaten: Gemeinsamkeit des Rechts ist nicht sowohl eine Forderung des Bundesstaats als der gemeinsamen Nationalität. Dagegen wird die Gleichheit gewisser politischer Rechte dadurch erforderlich, daß ein wesentlicher Theil des Staatslebens gemeinsam ist. Gleiche Staatsform für die Einzelstaaten hat Vorzüge, erscheint aber nicht als unbedingt nothwendig. In Beziehung auf Gemeinsamkeit in der Sorge für andere Interessen kann große Verschiedenheit obwalten.

Beide, die Bundesgewalt und die Gewalt der Einzelstaaten, müssen in ihrer Sphäre selbständig (souverän) sein: diese darf ihre Gewalt nicht von jener empfangen, jene nicht auf Uebertragung dieser beruhen.

Die Selbständigkeit hat sich zu zeigen einmal in Beziehung auf die Mittel. Auch die Bundesgewalt muß diese für sich haben, nicht von den Einzelstaaten empfangen: Finanzen und Kriegsmacht.

Weiter darin, daß die Bundesgewalt für die Angelegenheiten, die ihr überwiesen sind, nicht mit den Einzelstaaten, sondern unmittelbar mit dem Volk verkehrt. Damit in Zusammenhang steht ein allgemeines Staatsbürgerrecht, das passend das Staatsbürgerrecht der Einzelstaaten in sich tragen kann.

Die Selbständigkeit muß auch in der Organisation des Staats der Gesammtheit hervortreten: Regierung und Vertretung dürfen nicht von denen der Einzelstaaten bestellt, abgeordnet werden: nur eine Abtheilung der

letzteren wird angemessen als Vertretung gerade der Staaten erscheinen (Staatenhaus). Auch die Bildung eines Bundesgerichts wird wenigstens nicht von den Einzelstaaten als solchen allein erfolgen dürfen.

Der Bundesstaat entspricht vorzugsweise einem Volk, das in seiner ganzen Gliederung und Geschichte nicht die Bedingungen eines Einheitsstaats in sich trägt.

Derselbe ist bisher nur auf Grundlage republikanischer Staatsform entwickelt. Doch widerspricht er an sich nicht dem Wesen des Königthums, da das Recht des Einzelstaats, und also auch des Königs im Einzelstaat ein selbständiges bleibt, nur dem Umfang nach beschränkt. Ein Bundesstaat bei Königthum in den Einzelstaaten würde an sich ein erbliches Oberhaupt auch für die Gesammtheit fordern. Eine Vereinigung dieser Stellung mit dem Königthum in einem Einzelstaat, zeitweise oder dauernd, kann nicht als ganz unzulässig erscheinen. Es führt aber leicht in andere Verhältnisse hinüber.

Uebergänge und Zwischenstufen sind auf diesem Gebiet verschiedene möglich: die Geschichte kann immer noch neue Formen erzeugen.

4. Der Staatenbund.

Der Staatenbund ist einer sehr verschiedenen Ausbildung fähig.

Das Wesentliche ist, daß hier die Staaten als solche zusammentreten und sich über die gemeinsame Besorgung bestimmter Angelegenheiten einigen. Damit aber ein

Staatenbund vorhanden sei, nicht ein bloßer Verein oder eine Allianz, müssen es wesentliche Aufgaben des Staatslebens sein, für welche die Verbindung statthat, diese auch einen dauernden Charakter an sich tragen.

Beschlußfassung durch Majorität, Bestellung einer besonderen, ständigen Regierungsbehörde, eines Bundesgerichts, einer Vertretung durch Abordnung aus der Vertretung der Einzelstaaten, führen nicht aus dem Wesen des Staatenbundes hinaus.

Ein Recht der Gesetzgebung wird der Staatenbund als solcher nicht haben. Zu gesetzgeberischen Acten wird Uebereinstimmung der Einzelstaaten, d. h. der Regierungen und Vertretungen, erforderlich sein. An die Stelle der letzteren kann eine Bundesvertretung wirksam werden.

Die Verfassung des Deutschen Bundes ist die Verfassung eines losen unvollkommenen Staatenbundes, nach einer Seite, in der Einwirkung auf die Verfassungen der Einzelstaaten, über Gebühr ausgebildet.

Vierter Abschnitt.

Von den Organen des Staats.

---

1. Capitel. Das Oberhaupt und die Regierung.

Das Oberhaupt ist dasjenige Organ, in welchem das Leben des Staats seine Vereinigung findet und vorzugsweise zum Ausdruck kommt. In vollem Sinne des Worts ist nur der König Oberhaupt. Die Republik hat wesentlich nur eine Regierung, in einzelnen Fällen nicht einmal diese. — In dem Staat mit Königthum und verfassungsmäßiger Ordnung steht die Regierung neben dem Oberhaupt: ein verantwortliches Ministerium ist nur eine einzelne Form derselben.

Der König ist unverletzlich und unverantwortlich: er befindet sich in einer besonderen Rechtssphäre; eine Verletzung seiner Person ist eine Verletzung des Staats; eine Strafgewalt reicht nicht bis zu ihm hinauf. Eine richterliche Entscheidung in politischen Angelegenheiten, wenn sie stattfinden kann, richtet sich gegen die Regierung, in privatrechtlicher gegen die Vermögensverwaltung des Staats oder des Königs (den Fiscus, die Civilliste u. s. w.).

Der König steht innerhalb der Ordnung, des Gesetzes des Staats: er herrscht nicht über, aber in dem Staat. Daß der König nicht an das Gesetz gebunden, gilt nur bei voller Unumschränktheit.

Der König hat nicht alle Gewalt allein; aber es ist keine Gewalt ohne den König.

Der König hat Rechte und Pflichten, die in dem Begriff des Königthums gegeben und durch die bestimmte Ordnung oder Verfassung näher bestimmt sind.

Zu dem vollen Wesen des Königthums gehört Erblichkeit. (Vgl. oben den dritten Abschnitt).

Auf der Erblichkeit beruht der Begriff der Legitimität, im Gegensatz gegen eine Herrschaft begründet durch Gewalt oder durch Erhebung des Volks. Sie ist ein groẞes Gut, aber nicht unter allen Umständen das Höchste im Leben des Staats.

Der voll entwickelte Begriff des Staats fordert Ausschluß der Theilung, bei Erbrecht eine feste Erbfolgeordnung.

Dem Mannsstamm gebührt der Vorzug vor dem Weiberstamm. Nimmt das Weib keinen Antheil an den übrigen Functionen des Staats, so ist es unberechtigt, dasselbe an höchster Stelle eintreten zu lassen. Succession des Weibes bringt ein fremdes Haus an die Stelle des einheimischen, bis dahin berechtigten zur Herrschaft. Nur wo der Mannsstamm ganz erloschen, ist Nachfolge durch weibliche Verwandtschaft der durch Erbverträge

oder Wahl vorzuziehen. Dabei sind Bestimmungen in Beziehung auf die mögliche Vereinigung verschiedener Staaten nothwendig: nur wo diese auf der gleichen Volksthümlichkeit ruhen, wie in Deutschland, wird man eine solche nicht erschweren.

Die Bestimmungen über Ehen u. s. w. werden angemessen hausgesetzlich geordnet. Dabei ist wenigstens für gewisse Theile eine Mitwirkung der Vertretung erforderlich.

Aenderung der Succession kann nie ohne Zustimmung der Vertretung erfolgen. Zustimmung der Familie ist wünschenswerth, vom Standpunkt strenger Legitimität aus erforderlich; aber die Geschichte wird sich nicht immer daran binden. — Eine indirecte Aenderung ist die Einführung von Bedingungen, welche früher nicht vorhanden waren (z. B. die Forderung eines bestimmten Religionsbekenntnisses).

Verzicht des Herrschers oder des zur Herrschaft Berechtigten ist immer zulässig; aber nur zu Gunsten des zunächst Berechtigten. Soll sie zu Gunsten eines Entfernteren erfolgen, müssen die Dazwischenstehenden ebenfalls verzichten. Verzicht zu Gunsten eines überhaupt nicht Berechtigten ist gar nicht zulässig, auch nicht auf die Zeit des Rechts des oder der Verzichtenden.

Eine wahre Mitregentschaft ist jedenfalls nur unter Zustimmung der Vertretung möglich. Was so heißt ist manchmal nur eine Form des Verzichts, etwa unter Vorbehalt der Wiederaufnahme der Herrschaft.

Eine Regentschaft tritt ein bei zeitweiser Verhinderung des Berechtigten, durch Unmündigkeit, oder andere Gründe, die eine bloße Stellvertretung nicht zulässig erscheinen lassen, die aber gesetzlich festgesetzt sein sollen und im einzelnen Fall einer bestimmten Form der Constatierung bedürfen. Berufen ist der nächste Erbe, aber nur zur Leitung des Staats, während die Sorge für die Person, z. B. des Unmündigen, Kranken, anderen, der Mutter, Gattin u. s. w. verbleibt. Der Regent tritt regelmäßig in den vollen Besitz der königlichen Gewalt ein, nur die Ehrenrechte ausgenommen.

Ist vor dem Antritt der Herrschaft eine Verhinderung vorhanden, welche kein Ende absehen läßt, so ist vollständiger Ausschluß am Platze.

Eine solche Verhinderung entsteht durch Unfähigkeit wegen völliger Geistesstörung. Körperliche Gebrechen können nur infolge ausdrücklicher Festsetzung dafür gelten.

Ein Ausschluß nach Antritt der Herrschaft wegen politischer Gründe steht außerhalb der Erwägungen der Politik.

Ist der Berechtigte aus irgend einem Grunde übergangen oder ausgeschlossen, so nimmt er für seine Nachkommenschaft die Stelle ein, die ihm als Agnaten gebührt (die Kinder eines übergangenen Bruders behalten das Recht der nächsten Neffen).

Mit dem Tode des Königs tritt der berechtigte Erbe unmittelbar in die Herrschaft ein.

Beim Antritt der Herrschaft bedarf es einer Anerkennung der bestehenden verfassungsmäßigen Ordnung. Sie wird am angemessensten in der Weise erfolgen, daß der König eine Urkunde ausstellt, die öffentlich bekannt gemacht und von der sofort zusammenkommenden Vertretung in Verwahrsam genommen wird: das Ministerium ist verantwortlich, daß vorher kein anderer Regierungsact stattfinde. So ist ein persönlicher Eid nicht erforderlich: die Forderung eines solchen in Gegenwart der versammelten Vertretung läßt Zweifel über die Zwischenzeit.

Dem König wird die Huldigung wenigstens von denen die im besonderen Dienst des Staates stehen (Beamten, Heer) geleistet.

Der König hat die staatlichen Handlungen seiner Vorgänger, Verfassung, Gesetze, auch im allgemeinen die Anstellung der Beamten, anzuerkennen.

Eine Salbung oder Krönung, wo sie hergebracht, giebt kein anderes oder höheres Recht, als an sich in dem Königthum liegt.

Der Ausdruck „von Gottes Gnaden" hat historische Berechtigung, drückt aber, richtig verstanden, nicht ein besonderes göttliches Recht des Königs aus.

Für die Bedürfnisse des Königs wird gesorgt durch Bestimmung eines bestimmten Theils der Staatseinkünfte überhaupt oder der Domanialeinkünfte insbesondere. — Der König kann Privatvermögen haben, es

führt aber leicht dahin, daß sich derselbe nicht so mit dem Staat verwachsen fühlt, wie es sein soll. — Der Staat hat die Verpflichtung, auch für die Angehörigen des Königshauses zu sorgen. Unter Umständen kann dafür wohl ein Maximum überhaupt festgesetzt werden.

Hof- und Staatsdienst sind zu sondern.

Der König hat das Recht, Ehren und Auszeichnungen verschiedener Art zu ertheilen: es ist angemessen, daß solche die Verdienste um den Staat belohnen sollen und die welche auf persönlichem Wohlwollen beruhen getrennt gehalten werden.

Für alle staatlichen Angelegenheiten steht dem König die Regierung zur Seite, die verschieden organisiert sein kann, es jetzt regelmäßig in der Art ist, daß für die Leitung der Hauptgebiete staatlicher Thätigkeit einzelne Personen (Minister) bestellt werden, die unter sich zu Berathungen und Beschlüssen zusammentreten unter der Leitung eines Präsidenten, der entweder zugleich einem besonderen Gebiete vorsteht oder nur jene allgemeine Stellung hat; die aber auch direct mit dem König verkehren, sei es einzeln, sei es in ihrer Vereinigung. — Collegiale Regierungsbehörden, Provinzialminister, Cabinetsminister gehören andern Stufen der Staatsentwickelung an.

Die Minister sollen verantwortlich sein. Man hat zu unterscheiden die juristische und politische Verantwortlichkeit, jene wegen Verletzung der Amtspflicht, diese wegen

Misregierung. Ueber diese, wenn sie stattfindet, kann nur ein politischer Körper, über die erste ein förmliches Gericht urtheilen. Die Strafe wegen der einen kann auch nur politisch (Entfernung vom Amt), wegen der andern politisch und criminell sein. — Entfernung auf Beschwerde der Vertretung ist etwas Singuläres einzelner Verfassungen, dem Rücktritt wegen einzelner ungünstiger Abstimmungen entgegengesetzt.

Die Verantwortlichkeit bezieht sich auf alle Acte, die der Minister unterzeichnet, und jeder Act staatlichen Lebens bedarf dieser Unterzeichnung.

Das Ministerium bildet so die Vermittelung zwischen dem König und dem Volk überhaupt, der Vertretung insbesondere.

Die Vertretung hat sich immer nur an das Ministerium, nie an den König zu halten; dieser bleibt wie außer der Anklage auch außer der Discussion, was aber nicht ausschließt, daß die öffentliche Stimme wie die Geschichte ihm zutheilt was ihm gebührt. Oeffentlich treten König und Ministerium nur als ein einiges, untrennbares Ganzes auf.

Der König ernennt die Minister. Ein Wechsel kann nöthig werden, wenn die Uebereinstimmung zwischen ihm und den Ministern fehlt, unter Umständen wenn das Ministerium im allgemeinen der Kraft und des Vertrauens entbehrt, um die Angelegenheiten des Staats gedeihlich zu leiten. Der König ist in der

Wahl an sich nicht an die Majorität der Vertretung gebunden.

Das Recht des Königs auf dem Gebiet der Gesetzgebung erscheint als Initiative und Sanction: jene giebt der Regierung Thätigkeit, diese Selbständigkeit.

Aber es ist kein Grund, die Initiative ausschließlich für den König zu fordern.

Die Sanction ist theils Recht der Zustimmung, theils der Verkündigung.

Es erscheint als wenig angemessen, das Recht der Zustimmung als absolutes Veto zu bezeichnen: nicht um ein Hindern, um ein Mitwirken, daß etwas geschehe, handelt es sich. — Ein sogenanntes suspensives Veto ist gegen die Selbständigkeit des Königthums.

Wird ein Recht gegeben, über Gegenstände, die in den Bereich der Gesetzgebung fallen, provisorisch Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, so müssen solche innerhalb der Schranken der Verfassung bleiben und nothwendige, nicht blos nützliche Maßregeln betreffen. Ihre Kraft erlischt, wenn die Vertretung nicht die Zustimmung in der sonst erforderlichen Weise ertheilt.

Das Recht der Verordnung hat sich übrigens innerhalb der Gesetze zu halten, und darf sich auf nichts erstrecken was die Verhältnisse der Staatsangehörigen zum Staat verändert. — Geringere Polizeisachen gehören zunächst an die Gemeinden und finden angemessen unter Mitwirkung der Gemeindevertretung ihre Erledigung.

Privilegien dürfen auch nur innerhalb der Gesetze, nicht als Ausnahme von den Gesetzen ertheilt werden.

Der König und die Regierung haben die Sorge für die Mittel des Staats, namentlich die Finanzen, nach Maßgabe der Verfassung und der auf Grund dieser getroffenen Vereinbarung mit der Vertretung.

In der Handhabung der Ordnung ist die sogenannte Regierung vorzugsweise Sache des Oberhaupts und der Regierung: warum es sich hier handelt, ist nicht blos Ausführung, sondern Leitung des Staats im ganzen innerhalb der bestehenden Ordnung. Unterscheidet man ein Recht der Oberaufsicht, Untersuchung u. s. w., so hebt das nur einzelne Seiten der Regierung hervor.

In den auswärtigen Angelegenheiten hat das Oberhaupt die Vertretung des Staats, beglaubigt und empfängt die Gesandten. Auch ein persönlicher Verkehr des Königs mit diesen ist nicht zu verwehren.

Krieg und Frieden und Verträge mit andern Staaten hängen zunächst von dem Oberhaupt ab: Einheit und Schnelligkeit der Entscheidung sind hier eben ein Vorzug des Königthums. Aber indirect übt die Vertretung doch ihren Einfluß, und eine falsche mit den Interessen des Volks und Staats in Widerspruch stehende Politik zu verhindern, ist sie wohl berufen. Zu Einzelnem wird sie ein bestimmtes Recht der Mitwirkung haben. (Vgl. nachher das zweite Capitel).

Die Beziehungen des Königs zur Kriegsmacht ru-

hen theils auf seiner Stellung als Oberhaupt, theils auf der obersten Befehlshaberschaft, welche ihm zusteht. In der erstern bedient er sich des Kriegsministers. Es gehört dahin die Organisation auf Grund der gesetzlichen Bestimmung über die Dienstpflicht. Auch die Verfügung, insofern als diese nur zu Zwecken des Staats erfolgen darf. Die Bezeichnung des Königs als Kriegsherrn kann sich nur auf die oberste Befehlshaberschaft beziehen, wird aber manchmal in unklarer Weise gefaßt. — Zwischen Landheer und Flotte, wo es eine solche giebt, findet kein principieller Unterschied statt.

Der König hat in Beziehung auf die Gerichtsbarkeit die allgemeine Sorge für Aufrechthaltung des Rechts; aber er greift regelmäßig nicht in den Gang desselben ein. Werden Urtheile in seinem Namen gegeben, so geschieht es, weil er alle Gebiete der Staatsthätigkeit zusammenfaßt, zur Einheit verbindet. Im Strafrecht kann er Gnade walten lassen, auch zu Gunsten ganzer Klassen von Verbrechern; nicht aber in Beziehung auf unvollendete Untersuchungen. Einige andere Functionen, Abstellung von Beschwerden wegen verweigerter Justiz, Ertheilung von Moratorien u. s. w., sind eine besondere Anwendung der allgemeinen Sorge. Das Uebrige steht den Gerichten, als einem eigenen Organ des Staates, zu. Nur über Mitglieder des königlichen Hauses pflegt der König nach den Grundsätzen des sogenannten Privatfürstenrechts selbst zu richten.

Der König nimmt im allgemeinen die Rechte des Staats gegen die Kirche wahr. Seine Stellung als Oberhaupt der Kirche in manchen Staaten beruht auf besonderen historischen Verhältnissen.

Der König ernennt im ganzen Gebiet der staatlichen Thätigkeit die Beamten, welche die Rechte der Regierung ausüben.

König und Regierung walten so im ganzen Umfang staatlicher Gewalt und staatlichen Bereichs, nirgends ganz unbeschränkt, bestimmt durch die Mitwirkung anderer Organe, oder gebunden an Verfassung und Gesetz, auch an den im Volk lebenden Geist. Aber die Bestimmung, welche sie hier empfangen, lähmt nicht ihre Thätigkeit oder beeinträchtigt ihre Stellung, sondern giebt erst die volle Kraft und Sicherheit des Handelns. Getragen von der Zustimmung des Volks findet der König Raum zur Entfaltung einer Wirksamkeit, die einen großartigen, fast heiligen Charakter an sich trägt. Der wahre Volkskönig, der sein Volk in den rechten Wegen leitet und regiert, ist eine wohlthuende, hehre Erscheinung.

---

2. Capitel. Die Vertretung oder die Landesversammlung.

Die Idee der Vertretung (Repräsentation) ist, daß das Volk in geordneter Weise einen Antheil am Staatsleben nehme: mit der Volkssouveränität, der Auffas-

sung, daß alle Gewalt im Volke liege, hat sie nichts gemein.

Die Vertretung braucht nicht auf Wahl zu beruhen; auch wo einzelne Stände oder Personen einen Antheil am Staatsleben haben, aber dabei für die Gesammtheit handeln, ist das Wesen einer solchen vorhanden. Es besteht kein bestimmter Gegensatz zwischen einer reichs- oder landständischen und sogenannten Repräsentativ-Verfassung.

Die wahre Vertretung bezieht sich aber auf den Staat als Ganzes, stellt die Gesammtheit des Volks in seiner Mannigfaltigkeit, aber zu einer einheitlichen Bildung zusammengefaßt, dar. Provinzialstände entsprechen nur einer Stufe mangelhafter Staatsentwickelung.

Die Vertretung kann Eine Versammlung bilden, kann in verschiedene Abtheilungen (Häuser, Kammern, Curien) gegliedert sein. Die Bildung zweier Häuser, in England historisch entwickelt, hat die Sanction politischer Weisheit erhalten: sie hält eine zu große Zersplitterung fern, und gewährt andererseits größere Reife und Sicherheit der Beschlüsse, bietet auch eine Handhabe, leichter Conflicte zwischen Regierung und Vertretung zu vermeiden. Nur für blos berathende Versammlungen ist das Gegentheil angezeigt, für kleine Staatskörper eine Ausnahme zulässig. Dagegen schließt republikanische Staatsform die Gliederung nicht aus, macht sie fast nur noch in höherem Grade nothwendig.

Wo mehrere Abtheilungen bestehen, werden sie angemessen unter Einem Namen als ein Ganzes zusammengefaßt: Reichs- oder Landesversammlung (Reichs- oder Landtag). Die erste Bezeichnung scheint für die deutschen Einzelstaaten nicht entsprechend.

Der Bildung der beiden Abtheilungen (Häuser) der Vertretung muß ein verschiedenes Princip zu Grunde liegen.

Ein voller Gegensatz ist vorhanden bei Wahl der Mitglieder des einen (des Oberhauses), Erblichkeit der des andern Hauses.

Ein Oberhaus beruhend auf Erblichkeit der Mitglieder hat, wo es besteht, vor anderm Bedeutung. Für ein solches erbliches Recht bedarf es aber bestimmter historischer Begründung. Nur in größeren Staaten werden zu einer Neubildung sich die erforderlichen Elemente finden. Dem König gebührt das Recht der Berufung auf Grund dafür verfassungsmäßig festgesetzter Bedingungen. Einzelne Mitglieder, deren Recht auf anderm Grunde beruht, Amt, lebenslänglicher Ernennung, werden den Charakter nicht wesentlich ändern. Bei blos lebenslänglicher Ernennung aber fehlt Selbständigkeit und Ansehn.

Sind die Elemente für die Bildung eines Hauses mit wesentlich erblichem Recht nicht vorhanden, so wird man auch ein solches Oberhaus wenigstens der Hauptsache nach auf Wahl zurückführen müssen.

Eine Bildung durch Wahl hauptsächlich aus einem der historischen Stände, der Ritterschaft oder den Rittergutsbesitzern, entspricht in keiner Weise der realen Bedeutung welche diese im Staate haben.

Andererseits eine Wahl blos nach etwas andern Bedingungen des Wahlrechts oder der Wählbarkeit als beim zweiten Haus giebt keine ausreichend verschiedene Grundlage.

Dagegen empfiehlt sich eine Bildung aus den Elementen, welche die höheren Interessen, materielle und geistige, des Volks darstellen. Die großen Grundbesitzer, Großhändler und Fabrikanten einerseits, je nach der Verschiedenheit des Volks die einen oder die andern mehr, die Geistlichkeit und die Männer höherer wissenschaftlicher Bildung andererseits, welche die erste Klasse in der socialen Gliederung heutzutage ausmachen, werden auch zu einer besonderen Vertretung berufen sein. Diesen können einzelne erblich berechtigte oder durch Amt und Würde berufene Mitglieder zugesellt werden; ebenso die Prinzen des regierenden Hauses. — Ein so gebildetes Haus wird wirklich vorhandene Kräfte darstellen, die auch ein aristokratisches Element im Volk bilden, aber ein solches das nicht den andern Klassen abgeschlossen gegenüber steht, sondern als die Blüthe des Volkslebens angesehen werden kann.

Das andere Haus (Volkshaus) soll nicht das übrige Volk im Gegensatz gegen die hervorragenden Elemente,

welche in dem ersten vertreten sind, sondern das Volk in seiner Gesammtheit, aber darum nicht als unterschiedslose Masse, darstellen.

Die Bildung kann nach Ständen erfolgen, insoweit diese reale Bedeutung haben. Moderne Berufsklassen oder Genossenschaften an die Stelle der Stände zu setzen, hat große praktische Schwierigkeiten und wird nicht die Vortheile gewähren, die sich manche davon versprechen. — Ist der große Grundbesitz zur Bildung des Oberhauses herangezogen, so bleibt wesentlich nur der Gegensatz von Stadt und Land, städtischer und ländlicher Bevölkerung, auf den man Rücksicht nehmen kann.

Wählen die Städte besonders, so kommt es darauf an, ob man eine Vertretung derselben als selbständiger Körper (Gemeinden) oder eine Vertretung der städtischen Bevölkerung will. In jenem Fall wird jeder Stadt eine wesentlich gleiche Vertretung gebühren und dieselbe von den städtischen Behörden als solchen ausgehen. In dem andern Fall ist weder geboten noch angemessen, diesen einen Antheil an den Wahlen zu geben: es führt dazu, bei ihrer Bildung politische Gesichtspunkte obwalten zu lassen, die für die Gemeinde als solche nicht in Betracht kommen. Gründet sich eine solche besondere Wahl der Städte auf Herkommen, wird man sie zu verlassen keinen Anlaß haben; sie einzuführen, ist aber wenig Grund: der Unterschied von Stadt und Land schwindet von Tage zu Tage mehr;

und recht durchführbar ist jene Trennung doch nur bei den größeren Städten, da das Zusammenlegen mehrerer kleinerer zu gemeinsamer oder abwechselnder Wahl entschiedene Uebelstände mit sich führt.

Die Hauptsache, auf die es ankommen kann, wird erreicht, wenn die Städte, die sich dazu eignen, besondere Wahldistricte bilden.

Die Wahldistricte müssen möglichst gegebenen Verhältnissen, bestehenden Gliederungen des Staats entsprechen, das Zusammengehörige zusammenlassen, auch ein für alle mal feststehen.

Es ist vorzuziehen, daß jeder Wahldistrict nur Einen Abgeordneten wählt.

Ein neuerdings gemachter Vorschlag, die in den verschiedenen Wahldistricten abgegebenen Stimmen durchzuzählen, und so aus den Stimmen des ganzen Landes die Abgeordneten hervorgehen zu lassen, hat die größten Bedenken gegen sich: es würde fordern, daß jeder so viel Stimmen abgebe, wie überhaupt Abgeordnete sein sollen; was natürlich unausführbar ist.

Man unterscheidet die unmittelbare (directe) Wahl, nach der jeder Wahlberechtigte unmittelbar den Abgeordneten benennt, und die mittelbare (indirecte), welche zunächst Wähler oder Wahlmänner beruft. Jene hat entschiedene Vorzüge: sie wehrt der Intrigue, der Einschüchterung, verleiht nicht einer Versammlung wie der der Wähler eine selbständige politische Bedeutung, führt

mehr die bedeutenderen Persönlichkeiten in die Vertretung, giebt den Wahlberechtigten mehr wahre Theilnahme und zugleich das rechte Gefühl der Verantwortlichkeit: sie vermehrt nicht, sie vermindert eher die Gefahr, die mit allen Wahlen verbunden ist.

Das allgemeine Wahlrecht ist keine Forderung eines allgemeinen Staatsbürgerthums, das Wahlrecht überhaupt kein Ausfluß eines persönlichen Rechts, sondern Theil der Verfassung und nach den Verhältnissen und Interessen des Staats zu bestimmen. Diese aber sprechen entschieden gegen das allgemeine Wahlrecht, das die Entscheidung der wichtigsten Angelegenheiten in die Hände solcher legt die durch ihre Beschäftigung und ganze Stellung von den höheren Aufgaben des Staats abgezogen werden und unselbständig bald einer, bald der andern Richtung folgen, das dergestalt nicht die Ordnung und nicht die Freiheit sichern kann.

Eine Eintheilung der Wähler in verschiedene Klassen bei im ganzen allgemeinem Wahlrecht führt andere Uebelstände herbei.

Es gilt, bei der Wahl die wirklich selbständigen Elemente im Volk zu finden. Der Grundbesitz hat nicht mehr die Bedeutung, um ihn allein als Grundlage zu nehmen; anderes, wie eigener Haushalt, Zugehörigkeit zur Gemeinde, reicht nicht dazu aus. So muß man entweder zu einer Begrenzung nach dem Census greifen, oder zunächst die schon in ihrer äußern Stellung

Unselbständigen, die dritte Klasse in der jetzigen socialen Gliederung, ausschließen, und dann den Census ergänzend eintreten lassen.

Der Census kann sich nach dem Vermögen (oder Einkommen u. dgl.) oder nach der Steuer richten. Der Gedanke, daß das politische Recht sich nach der Leistung für den Staat abstufen müsse, ruht aber auf einer an sich nicht richtigen Auffassung. Beides, Vermögen (oder Einkommen u. dgl.) und Steuer, können nur Mittel sein, um die äußere Stellung als Bedingung für Unabhängigkeit und Bildung zu erkennen. Immer aber muß es gelten, den Mittelstand zu treffen, nicht allein die Reichen. — Für verschiedene Theile des Staats mag man verschiedene Ansätze machen.

Andere Bedingungen des Wahlrechts sind Unbescholtenheit, Freiheit von Curatel, Concurs, Armenunterstützung.

Für die Uebung des Wahlrechts wird angemessen ein etwas höheres Alter, 25 Jahr, erfordert: dann fallen eben dadurch diejenigen aus welche in der Vorbereitung auf den künftigen Beruf begriffen sind. Regelmäßig auch die Krieger im activen Dienst, deren Theilnahme nicht wünschenswerth ist: nur wer aus dem Kriegsdienst einen Lebensberuf macht, wird sein Wahlrecht wie andere staatsbürgerliche Rechte üben.

Jeder wählt wo er seinen festen Wohnsitz hat; eine längere Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinde ist nicht erforderlich.

Die Wahlberechtigten sind vorher zu verzeichnen.

Die Abgabe der Stimmen geschehe öffentlich: nur das entspricht den Anforderungen eines öffentlichen Lebens.

Die Wählbarkeit an besondere Bedingungen, höheren Census, höheres Alter u. s. w. zu knüpfen, ist kein Grund: es genügen gewisse allgemeine Bestimmungen, Staatsangehörigkeit, Unbescholtenheit u. s. w.; ist das Wahlrecht gehörig geregelt, mag das Vertrauen der Wähler übrigens unbeschränkt bleiben. — Daß die Wahlen an den bestimmten Stand, wenn nach solchen gewählt wird, oder an den einzelnen District gebunden werden, bringt mehr Nachtheile als Vortheile.

Beamte von der Vertretung auszuschließen, entspricht wenigstens nicht den deutschen Verhältnissen. — Ein Recht der Regierung zum Urlaub ist nicht in Abrede zu stellen, aber gegen Misbrauch zu wahren und nie über Rücksichten des Dienstes auszudehnen. — Die Neuwahl wegen Annahme eines Amts oder Beförderung ist vorzugsweise nur bei gewissen höheren Stellen angemessen.

Die Abgeordneten sind nicht durch Instructionen oder durch Versprechungen, welche die Wähler sich geben lassen, zu binden, nicht durch sogenannte Mistrauensvota in ihrer freien Thätigkeit zu beirren. Eine amtliche Stellung darf natürlich die Unabhängigkeit nicht beschränken.

Die Regierung sei wo möglich durch wirkliche Theilnahme ihrer Mitglieder an den Versammlungen, nicht durch

besondere Commissarien vertreten. Letztere mögen an Commissionsberathungen theilnehmen.

Eine Entschädigung der Abgeordneten ist in den deutschen Verhältnissen höchstens bei dem Oberhause zu entbehren.

Man wähle keine Stellvertreter.

Die Wahlen mögen nicht auf zu lange Zeit, höchstens 4—5 Jahre, erfolgen. — Theilweise Erneuerung ist nur angemessen, wenn eine gewählte Versammlung, ein Staatenhaus z. B., einen Antheil an der Regierung hat. — Nichts verkehrter als die Wiederwahl der früheren Abgeordneten verwehren.

Der König hat das Recht der Auflösung jeder gewählten Versammlung. Es ist dies einer der Wege, um die fehlende Uebereinstimmung zwischen Regierung und Vertretung herzustellen, und die verfassungsmäßigen Mittel sind nicht erschöpft, wenn dies nicht geschehen. Aber es werde mit Vorsicht und nicht ohne Noth gebraucht. Es liegt auch im Wesen der Sache, daß die in den neuen Wahlen sich aussprechende Ansicht des Volks Beachtung finden muß: wiederholte Auflösungen werden nur in den seltensten Fällen gerechtfertigt sein, sind ein gefährliches Experiment, das schon zu gewaltsamen Katastrophen geführt hat. — Daß beide Theile einer Vertretung, die durch Wahl gebildet, zugleich aufgelöst werden, ist nicht geboten und oft nicht rathsam. — Ueber Neuwahlen und Wiedereinberufung in bestimmter Zeit nach

der Auflösung können nähere Vorschriften durch die Verfassung festgesetzt werden.

Der König beruft und schließt die jedesmalige Versammlung.

Jährliche Zusammenkünfte sind das Naturgemäße und bei bestimmter Ausbildung des Verfassungslebens nicht zu entbehren.

Die Zeit der Berufung kann näher bestimmt sein oder wird sich durch Gewohnheit festsetzen. Den Verhandlungen von vorne herein eine Zeitdauer zu geben, erscheint kleinlich und unpassend.

Eine Versammlung ohne Berufung kann nur in einzelnen durch die Verfassung bestimmten Fällen statthaben.

Nähere Bestimmungen über das Recht der Vertagung werden zunächst nur in den Anfängen verfassungsmäßiger Ordnung erforderlich erscheinen.

Der Ort der Versammlung pflegt festzustehen und kann dann nicht ohne bestimmte dringende Noth, wenn die Vertretung versammelt ist nicht ohne ihre Zustimmung, geändert werden. Selbst darf diese sich nicht verlegen.

Die Mitglieder der Vertretung haben beim Beginn ihrer Thätigkeit den Eid auf die Verfassung zu leisten.

Ihnen gebührt Schutz gegen Störung in ihrem Beruf, ohne daß daraus ein Privilegium zu Unrecht erwachse. Sie können nicht außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden wegen Handlungen,

die zur Ausübung ihres Berufs gehören: in Beziehung darauf hat nur die Versammlung durch ihren Vorsitzenden oder durch allgemeinen Beschluß Rüge und Strafe zu verhängen, die aber jedenfalls muß bis zum Ausschluß gehen können. Außerdem mag Haft und peinliche Anklage während der Dauer der Versammlung von der Zustimmung dieser abhängig gemacht werden.

Für Beleidigungen der Vertretung durch Nichtmitglieder giebt es, wenn nicht die Verfassung anderes bestimmt, nur den Weg gerichtlicher Verfolgung.

Oeffentlichkeit der Verhandlungen ist eine Lebensbedingung. Doch ist gegen äußere Störungen Sicherheit zu geben. Geheime Sitzungen können unter bestimmten Verhältnissen statthaben.

Jedes Haus wählt am angemessensten seinen Vorsitzenden und die übrigen mit der Geschäftsführung beauftragten Mitglieder.

Was nur Meinungsäußerungen, Anregung zu weiterem Handeln enthält, mag jedes Haus für sich vornehmen: Adressen, Petitionen, Anfragen u. dgl. Sonst ist Uebereinstimmung beider erforderlich.

Eine zweckmäßige Geschäftsbehandlung ist von großer Wichtigkeit: die Wahl der Ausschüsse, die Art der Berathung, wiederholte Beschlußfassung, Maßregeln zur Vereinigung der beiden Häuser bedürfen genauer Feststellung durchs Gesetz.

Gegensätze, Parteien in der Vertretung sind an sich

kein Nachtheil: finden sie sich im Volke, besser sie zeigen sich auch hier, als sie arbeiten gegen die Versammlung an. Aber feste Parteiverbindungen, die der Freiheit der Einzelnen Gewalt anthun, und zu große Zersplitterung oder individuelle Rechthaberei können gleich ungünstig wirken. Systematische Opposition hat nur in besonderen Verhältnissen eine Berechtigung.

Alles woran die Vertretung theilnimmt als Gesetz zu bezeichnen, hat nur eine formelle Bedeutung und führt leicht zu unrichtiger Auffassung und Behandlung einzeluer Verhältnisse.

Die Mitwirkung bei der Gesetzgebung im eigentlichen Sinn des Worts, bei der Bestimmung und Ausbildung der Ordnung des Staats, des Rechtes, ist die eine Hauptseite in der Thätigkeit der Vertretung. Diese Mitwirkung zeigt sich als sogenannte Initiative (Antrag) und Zustimmung.

Es ist kein Grund, der Vertretung die Initiative zu verweigern. Jedes Haus kann den Antrag machen; aber an die Regierung gelangt er nur, wenn beide einig sind.

Zu den Vorlagen der Regierung hat die Vertretung die Zustimmung zu geben. Diese ist positiv und durch Majorität auszusprechen: es handelt sich nicht um ein Ablehnen, sondern Annehmen. Dies gilt auch von nachträglicher Genehmigung provisorischer Verordnungen mit Gesetzes Kraft.

Die Zustimmung setzt die Prüfung und die Befugnis zur Aenderung im einzelnen voraus. Es genügt nicht, daß die Vertretung zu den allgemeinen Grundsätzen ihre Zustimmung giebt: sie hat auch die Form zu genehmigen. Aber es gilt, durch eine richtige Geschäftsbehandlung, durch angemessene Uebung des Rechts der Regierung auf Zustimmung ihrerseits zu allen Aenderungen, Sorge zu tragen, daß die Gesetze nicht der innern Einheit und des Zusammenhangs beraubt, in Inhalt und Fassung verunstaltet werden.

Die Gesetzgebung ist auch eine Kunst und soll als solche verstanden und geübt werden. Nicht auf die Zahl neuer Gesetze kommt es an. Häufiges Wechseln und Aendern ist nachtheilig und meist nur ein Zeichen mangelhafter Uebung.

Der Gesetzgebung steht die authentische Interpretation gleich.

Das zweite Hauptstück in der Thätigkeit der Vertretung ist die Mitwirkung bei der Feststellung des Staatshaushalts. Steuerbewilligung drückt nur theilweise und ungenügend aus worauf es ankommt, ist aber historisch die Grundlage des Uebrigen.

Zum vollen Wesen verfassungsmäßiger Ordnung gehört, daß der Vertretung ein Voranschlag über die wahrscheinlichen Ausgaben des Staats und ein eben solcher über die Einnahmen vorgelegt wird, daß sie beides prüft und ihre Zustimmung ausspricht, und daß

ohne solche weder eine Erhebung noch eine Verwendung zulässig ist.

Die politische Bedeutung dieses Rechtes ist, daß dasselbe der Vertretung eine Mitwirkung auf dem zweiten Gebiet staatlicher Gewalt, dem der Handhabung der Ordnung, namentlich der Regierung, gewährt, insoweit daß eine Sicherung dafür gegeben ist, dieselbe werde im Einklang mit der Verfassung, dem Interesse des Staats, der im Volke waltenden Ansicht geführt.

Eine verfassungsmäßige Beschränkung des Rechts der Vertretung auf Bewilligung blos neuer Abgaben oder nur außerordentlicher und neuer Ausgaben thut der politischen Bedeutung des Rechts wesentlichen Eintrag.

Wo das Recht der Bewilligung gegeben ist, muß auch Verweigerung möglich sein. Ist diese möglich für einen Theil, ist sie es auch für das Ganze.

Aber die Vertretung hat die bestehenden Verpflichtungen und Bedürfnisse des Staats so gut anzuerkennen wie die Regierung.

Die Verweigerung kann immer nur bedeuten, daß für die zukünftige Periode eine Anerkennung des vorgelegten Staatshaushalts in bestimmter Weise und aus bestimmten Gründen nicht stattfindet. Für solche Fälle mag durch die Verfassung eine Zeit festgesetzt werden, wo der bestehende Zustand aufrecht erhalten bleibt, damit es nicht an Zeit fehle, den so eingetretenen Conflict zu heben.

Das kann versucht werden durch Aenderung der Vertretung. Führt es nicht zum Ziel, so ist hier der Fall eingetreten, wo das Oberhaupt die erforderliche Uebereinstimmung auf anderm Wege herzustellen hat.

Würde die Erhebung unbewilligter nicht verfassungsmäßiger Abgaben versucht, so wäre eine Weigerung der Einzelnen zur Zahlung, eine Weigerung der Gerichte zur Beihülfe für die Beitreibung gerechtfertigt. — Gewiß wäre dann die Ordnung des Staats gestört; aber nicht die Weigerung, die Forderung enthielte die Störung.

In dem geregelten Gang des Staatslebens wird dies, wird auch die Verweigerung durch die Vertretung im ganzen nicht vorkommen. Das Recht dazu ist eines von denen welche, wie das staatliche Leben es manchmal zeigt, dadurch wirken, daß sie vorhanden sind, ohne daß sie wirklich zur Anwendung kommen.

Die Bewilligung erfolgt angemessen für die Zeit bis zur nächsten ordentlichen Zusammenkunft: bei jährlicher Berufung auf ein Jahr.

Bei zwei Abtheilungen der Vertretung ist, da ein endgültiger Beschluß eintreten muß, Vorsorge zu treffen, daß dieser erreicht werden kann: ein gewisses Vorrecht des zweiten Hauses wird dadurch gerechtfertigt.

Es empfiehlt sich, daß die Vertretung Ausgaben nicht über den Antrag der Regierung hinaus bewilligen kann.

Die Bewilligung geschehe auf Grund specieller Nachweise nach gewissen Hauptgebieten des Dienstes, die das

Gesetz zu bestimmen hat. Eine Uebertragung von dem einen Gebiet auf das andere ist unzulässig. Sie ist es überall dann, wenn die Bewilligung ausdrücklich für einen bestimmten einzelnen Zweck gemacht ist. Zu sehr in das Einzelne soll die Vertretung hier aber nicht eingehen.

Ueberschreitungen der Bewilligung geschehen auf Verantwortlichkeit des Ministeriums und bedürfen nachträglicher Genehmigung.

Ersparnisse gehören dem Staat.

Ueber das Ganze der Finanzverwaltung ist von der Regierung Rechenschaft abzulegen, die die Vertretung zu prüfen und anzuerkennen hat. Dafür kann eine eigene Behörde, eine Rechnungskammer, bestehen, deren Verhältnis zur Vertretung gesetzlich festzustellen ist.

Es kann unter Umständen gerechtfertigt sein, der Regierung einen bestimmten Betrag für geheime Ausgaben zu bewilligen.

Der Bewilligung von Steuern steht die Contrahierung von Anleihen, das Ausgeben von Papiergeld, die Verbindung mit Bankinstituten gleich.

Wo es Staatsgüter giebt, bedürfen alle Veränderungen mit diesen der Zustimmung der Vertretung.

Eine Bewilligung des Heeres verträgt sich nicht mit allgemeiner Wehrpflicht oder bestimmt geregelter Conscription. Das Wehrsystem aber ist im Wege der Gesetzgebung mit der Vertretung festzustellen.

Bei Verträgen mit andern Staaten ist die Zustim-

mung der Vertretung nöthig, wo sich daraus solche Verpflichtungen für den Staat oder die Staatsangehörigen ergeben, die nicht ohne Mitwirkung jener übernommen oder auferlegt werden können.

Die Beschäftigung mit den auswärtigen Angelegenheiten soll der Vertretung nicht entzogen sein: sie hat etwas Bildendes und Belebendes, sie erhebt sich leichter über den Streit der Parteien; die Zustimmung der Vertretung kräftigt die Regierung; eine Politik wider die vorherrschende Ansicht derselben, wider die nationale Stimmung ist verderblich und auf die Länge unhaltbar.

Der Weg, solche und andere Angelegenheiten, auch noch anders als bei erforderlicher Geldbewilligung, zur Sprache zu bringen, ist die Adresse, die Anfrage (Interpellation), das Gesuch (Petition) und die Beschwerde.

Die Adresse erfolgt regelmäßig nur als Antwort auf eine Eröffnungsrede. Wie sie aber hier nicht nothwendig ist, so ist sie auch in andern Fällen nicht durchaus zu verwehren. Sie wird angemessen jedem Hause für sich überlassen. — Adressen ans Volk sind nicht statthaft.

Die Anfrage (Interpellation) verlangt Auskunft von der Regierung über bestimmte Gegenstände. Diese muß aus Gründen verweigert werden können. An die Antwort kann sich ein Antrag anschließen, der aber der gewöhnlichen Geschäftsbehandlung zu unterliegen hat.

Die Vertretung, welche das Recht des Antrags (Initiative) hat, wird selber nicht leicht Petitionen an

die Regierung richten. Aber sie kann solche entgegen-nehmen und befürworten. Dieselben werden sich häufig aber auch nur auf die Verhandlungen in der Versammlung selbst beziehen und als Ausdruck der öffentlichen Meinung dienen. Sie dürfen nicht in Person oder durch Deputationen überreicht werden.

Bloße Beschwerde über Personen oder Maßregeln der Regierung hat ihre Bedenken, wenn die Verfassung keine bestimmten Folgen daran knüpft. (Vgl. oben).

Die Anklage der Minister ist Sache eines Hauses, wenn das andere als Gericht thätig wird; ist dies nicht der Fall, so ist es gewiß das Rechte, daß beide sich zu einem Beschluß über dieselbe vereinigen müssen. — Wird ein besonderes Gericht für solche Anklagen gebildet, mag die Vertretung an der Bestellung Antheil nehmen, diese aber nicht erst bei dem einzelnen bestimmten Fall erfolgen.

Das Recht zur Erhebung von Thatsachen gebührt der Vertretung, soweit es zu gehöriger Uebung der ihr zustehenden Thätigkeit erforderlich ist.

Nur in den bestimmt bezeichneten Fällen, oder bei einer Bundesverfassung in denen welche sich aus dieser ergeben, verkehrt die Vertretung mit andern als mit der Regierung.

Ständische Ausschüsse entsprechen einem andern Verfassungssystem als dem welches hier nähere Entwickelung erhalten hat.

Die verfassungsmäßige Ordnung in diesem Sinn ist in deutschen Staaten bisher nicht vollständig ausgebildet. In den kleinen und mittleren Staaten stehen einer solchen Ausbildung auch mannigfache Hindernisse entgegen.

Eine beschränkte Anwendung wird immer eigenthümliche Uebelstände mit sich führen. Doch ist sie darum nicht unzulässig; auch so kann dieselbe heilsam wirken. Nur darauf wird es ankommen, daß nicht ganz entgegengesetzte Grundsätze gemischt, entgegengesetzte Bestrebungen verfolgt werden. Individuelle Ausbildnng ist möglich und in einem gewissen Maße nothwendig. Doch würde es sicher manchen Kampf und manche Störung erspart haben, wenn die deutschen Einzelstaaten in Hauptpunkten eine Gleichmäßigkeit erstrebt und festgehalten hätten.

---

3. Capitel. Die Gerichte.

Alle Gerichtsbarkeit geht vom Staate aus: Uebertragung auf andere, Personen oder Corporationen, Gemeinden, ist gegen das Wesen des Staats.

Die Gerichte haben nicht die volle Gerichtsbarkeit und sind nicht ein so selbständiges Organ wie Oberhaupt und Vertretung; doch nehmen sie eine eigenthümliche Stellung ein.

In der Gerichtsbarkeit unterscheidet man richtig ein Dreifaches: Gerichtsherrlichkeit, richterliche Gewalt und Urtheilfindung.

Die Gerichtsherrlichkeit ist Sache des Oberhaupts: er übt sie durch den Justizminister und die Staatsanwälte.

Die richterliche Gewalt ist Sache der Gerichte, deren Mitglieder regelmäßig das Oberhaupt als Repräsentant des Staats ernennt, deren Unabhängigkeit aber besonderer Sicherung bedarf; Einfluß anderer, der Vertretung, des Volks, auf die Ernennung einzelner Richter kann nicht verwehrt sein.

Die Urtheilfindung soll wenigstens theilweise Sache eigner aus dem Volk hervorgehender Urtheiler sein. Die Idee, welche das sogenannte Geschwornengericht verwirklicht, ist die, daß das Volk auf dem wichtigsten Gebiete der Rechtspflege, dem des Strafrechts, eine Mitwirkung habe. Etwas Aehnliches wird vielleicht auch in Civilsachen sich durchführen lassen. Das Recht zum Geschwornendienst ist kein Ausfluß des allgemeinen Staatsbürgerrechts, sondern muß nach sachlichen Rücksichten bestimmt werden: es kommt auf eine gewisse äußere Unabhängigkeit und Bildung an. Eine Verbindung mit dem Wahlrecht liegt nicht im Wesen der Sache, kann aber zweckmäßig sein.

Niemand soll seinem ordentlichen Richter entzogen, es sollen keine außerordentlichen Gerichte eingesetzt werden. Dies schließt aber nicht aus, daß für bestimmte Klassen von Personen und Sachen besondere Gerichte bestehen: Militärgerichte, Universitätsgerichte; Handelsgerichte; ein Staatsgerichtshof.

Näher über die Organisation der Gerichte, ob Richtercollegien oder Einzelrichter, über die Instanzen, über das Verfahren u. s. w. zu handeln, ist die Sache besonderer Disciplinen.

Ueber die Competenz der Gerichte hat die Verfassung im einzelnen näher zu bestimmen.

Ausgeschlossen von gerichtlicher Entscheidung sind die eigentlich politischen Rechte, wie das Wahlrecht, auch die Anwendung der dem Staat gesetzlich zustehenden Befugnisse, der Steuerhoheit, Militärhoheit auf den Einzelnen.

Die Einführung der sogenannten Administrativjustiz, Uebertragung gerichtlicher Entscheidung in gewissen Sachen an Verwaltungsbehörden, erregt erhebliche Bedenken.

Ueber Conflicte zwischen Gericht und Verwaltung kann eine eigne Behörde entscheiden. Aber richtiger erscheint der alte Grundsatz, daß die Gerichte selbst über ihre Zuständigkeit bestimmen.

Die Gerichte sind an Recht und Gesetz gebunden: was Recht und Gesetz, haben sie zu entscheiden.

Daß auch die Befugnis, zu prüfen, ob die Formen des Gesetzes den Thatsachen entsprechen, den Gerichten beigelegt werde, kann die Politik nur empfehlen.

Daß das Recht keinerlei Störung erleide, auch nicht durch verfassungswidrige Aenderung, ist die große und schöne Aufgabe, welche den Gerichten als einem eigenthümlichen Organ des Staats obliegen muß.

Fünfter Abschnitt.

Von den Mitteln und Dienern des Staats.

---

1. Capitel. Die Polizei.

Die Polizei ist nicht ausschließlich Staatssache; sie ist, wie sie sich auch historisch entwickelt hat, wesentlich Sache der Gemeinden, kann außerdem einzelnen Verbänden, Genossenschaften u. s. w. zustehen.

In Beziehung auf den Staat ist sie die Summe der Einrichtungen und Anstalten, welche derselbe macht, um seinen Angehörigen die äußeren Bedingungen für die Erfüllung der sittlichen Lebensaufgaben zu sichern.

Als solche hat sie vornemlich die Störungen zu beseitigen, welche eintreten können: Störungen theils durch menschliche Handlungen, welche Recht und Ordnung gefährden (sogenannte gerichtliche Polizei, politische Polizei; hierhin auch die geheime Polizei, soweit eine solche besteht) oder die Sitte verletzen (Sittenpolizei); theils durch elementare Naturkräfte oder andere äußere Umstände (Feuerpolizei u. dgl.; Gesundheits-, Theuerungs-, Armenpolizei u. s. w.). Wenn man den Begriff der

Polizei weiter zieht, so wird das hier bezeichnete Gebiet als Sicherheitspolizei zusammengefaßt.

Die Polizei ist ein Theil dessen was bei der Eintheilung der staatlichen Thätigkeit als das Innere bezeichnet ist (oben Abschnitt 1, Capitel 2). Die Besorgung des Einzelnen steht entweder den regelmäßigen Beamten oder eignen dafür Angestellten zu.

Das Verfahren ist theils vorbeugend (präventiv), theils repressiv, mitunter positiv bestimmend, regelnd.

Innerhalb des Gebiets der Polizei können Gebote und Verbote erlassen werden, deren Uebertretung kein Verbrechen, sondern ein Polizeivergehen ist. Für den Staat bestimmt sie ein Polizeistrafgesetz, das in Beziehung auf einzelne Gemeinden durch besondere Ordnungen ergänzt oder modificiert werden kann.

Für die Bestrafung der Polizeivergehen sind am angemessensten eigne Polizeigerichte einzusetzen. Diese können Gemeindesache sein.

Was man als Volkswirthschaftspolizei bezeichnet, ist die Thätigkeit des Staats auf dem Gebiet der materiellen Interessen, soweit diese in seinen Bereich fallen (oben Abschnitt 1, Capitel 2).

Als Volksbildungspolizei hat man drittens wohl die Sorge des Staats für Unterricht und Bildung hinzugefügt.

Das Letzte wird gewiß unpassend und ganz gegen

den allgemeinen Sprachgebrauch unter den Begriff der Polizei gebracht. Aber auch dem Ersten wird angemessener eine andere Bezeichnung zu geben sein.

Bringt man beides nicht in Anschlag, so ist auch kaum Grund, eine eigne Wohlfahrtspolizei, die beides mit umfassen würde, anzunehmen. Dieser Begriff, und ebenso das was man manchmal überhaupt als das Wesen der Polizei hinstellt, ruht auf der Ansicht, daß Wohlfahrt als solche Zweck des Staats sei.

Die nähere Darlegung der auf die Polizei wie auf die Thätigkeit des Staats in den beiden Gebieten der materiellen und geistigen Interessen bezüglichen Grundsätze muß andern Ausführungen überlassen bleiben.

---

2. Capitel. Die Finanzen.

Unter den Finanzen verstehen wir alles was der Staat an materiellen Mitteln, heutzutage vorzugsweise Geldmitteln, zur Bestreitung seiner Bedürfnisse und Aufgaben bedarf und verwendet.

Auch hier ist davon auszugehen, daß der Staat ein organisches Ganzes, nicht eine Vereinigung von Einzelnen, eine Gesellschaft, und nicht der Besitz, die Wirthschaft eines Einzelnen ist.

In dem entwickelten Staat müssen sich die Einnahmen nach den Ausgaben richten; die Ausgaben nach den Bedürfnissen und den vorhandenen Kräften.

Der Staat kann Grundbesitz haben, Staatsgut, das nicht als Gut des Oberhaupts anzusehen ist, auch wenn dieser die Einkünfte zieht. — Das deutsche Fürstenthum ist zum Theil auf dem Grund von Hausgut erwachsen, und der Grundbesitz, das Kammergut, Domanium, trägt hier zunächst, wie alle Verhältnisse, einen privatrechtlichen Charakter an sich. Es steht aber in untrennbarem Zusammenhang mit dem Fürstenthum, und wie dies allmählich zu einem Staat herangewachsen und ausgebildet ist, so hat sich auch der Charakter des Domaniums verändern müssen. Diese Veränderung ist nicht überall gleichmäßig durchgeführt: es ist aber ein dringendes Bedürfnis staatlicher Ordnung, daß es geschehe. — Domänen gehen beim Wechsel der Herrschaft auf den neuen Erwerber über, wenn nicht ausdrücklich anderes festgesetzt wird. Bei Aufgabe oder Verlust der Herrschaft können sie, angemessen nur theilweise, dem frühern Inhaber verbleiben.

Staatsgut ist nichts für den Bestand des Staats Wesentliches. Es kann aufgegeben werden, wenn dies den wahren Interessen des Staats entspricht. Doch soll es nicht geschehen, um augenblicklichen Verlegenheiten abzuhelfen: das Gut gehört nicht blos der lebenden Generation.

Bei Anstalten, welche der Staat innerhalb seines Bereichs im Interesse des Volks begründet (Post, Eisenbahn, Münze u. dgl.), sollen zunächst keine finanziellen Gesichtspunkte leitend sein.

Für gewisse Leistungen darf der Staat einen Entgelt, Gebühren, Sporteln, fordern. Aber die Steuern ruhen nicht hierauf und haben sich nicht nach dem Maß der Benutzung staatlicher Leistungen zu richten.

Steuern sind auch nicht Beiträge der Einzelnen zur Erreichung gemeinsamer Zwecke.

Der Staat hat seine Bedürfnisse aus dem Vermögen des Volks, regelmäßig dem Ertrag desselben, zu bestreiten. Ob er einen Theil des Grund und Bodens als Staatsgut oder einen Theil des Ertrags überhaupt als Steuer nimmt, ruht an sich auf demselben Princip, wird sich nur nach dem Charakter der wirthschaftlichen Verhältnisse richten.

Nicht auf Einem Wege, durch Eine Steuer, etwa eine Einkommensteuer, läßt sich das Ziel überhaupt und in gerechter Weise für die Einzelnen erreichen.

Eine Unterscheidung der Steuer als directer und indirecter hat mehr eine formelle als innere Bedeutung. Man unterscheidet am richtigsten Real-, Personal- und Verkehrssteuer. Zu der ersteren wird die Grund-, Capital- und Gewerbe-, auch die Productionssteuer gerechnet werden müssen; zu der zweiten gehören Kopf-, Klassen-, Erwerb- und Einkommensteuer; zu der letzten Zoll, Accise, Stempelsteuer und Abgaben beim Wechsel des Besitzes. Die Verkehrssteuern berühren die Consumenten an sich nicht wesentlich mehr als die Grundsteuer; ihre Idee ist, das im Verkehr befindliche Ver-

mögen zu treffen, das immer weitaus der größere Theil des überhaupt vorhandenen sein wird.

Bei den Steuern werden aber neben den finanziellen immer auch volkswirthschaftliche Interessen in Betracht kommen.

Steuerfreiheiten widersprechen dem Begriff gleicher Staatsangehörigkeit: sie waren nur berechtigt, solange Steuern als Ersatz für andere Leistungen galten.

Naturalleistungen stehen den Steuern im Wesen gleich, sind aber mit Recht mehr und mehr beseitigt.

Der Steuer kommt die gezwungene Anleihe nahe, die aber nur ein Nothbehelf für Zeiten großer Bedrängnis sein darf.

Viel günstiger ist jedenfalls die freiwillige Anleihe, die sich an den Patriotismus der Staatsangehörigen wendet.

Der Credit des Staats hängt ab von der materiellen Lage desselben, aber auch von den politischen Verhältnissen: er ist größer überhaupt bei fest begründeten Zuständen, insbesondere wieder bei verfassungsmäßiger Ordnung, wo die Nation durch ihre Vertretung für die Verpflichtungen des Staats einsteht. — Ein Staatsbankerut ist eine schwere Erschütterung des Staats selbst.

Eine Ausgabe von Papiergeld muß in Verhältnis stehen zu den Einnahmen des Staats, nicht blos zu der Masse des gemünzten Geldes. An sich das gefährlichste Mittel zur Deckung staatlicher Bedürfnisse, kann sie in solchen Schranken wohlthätig für den Verkehr sein.

Ein Schatz entspricht nicht den Bedingungen guter Finanzwirthschaft; auch als Deckung für Papiergeld des Staats ist er neben verzinslichen Schulden nicht zu rechtfertigen. — Die Stelle des Schatzes für Zeiten der Noth vertritt heutzutage der Credit; vorausgesetzt daß günstige Zeiten auch zu verhältnismäßiger Tilgung gebraucht werden. Diese muß in dem Maße stattfinden, daß die Lasten des Staats nur nach dem Verhältnis der Entwickelung der Hülfsquellen und der Wohlfahrt des Staats wachsen.

Staatsbanken sind mit großen Gefahren verbunden und führen leicht über den wahren Bereich staatlicher Wirksamkeit hinaus. — Eine Verbindung mit Bankinstituten wird großer Vorsicht bedürfen.

Der Staat erhebt und verwaltet angemessen seine Einnahmen selbst; er wird sie nicht verpachten, sie auch nicht theilweise seinen Beamten als Besoldung oder Entschädigung für ihre Dienste zuweisen.

Einheit der Finanzverwaltung, namentlich der Kassen, ist eine wesentliche Bedingung staatlicher Einheit überhaupt: Ausnahmen mögen nur bei einzelnen besonderen Zweigen der Verwaltung (z. B. Kirche und Schulen) stattfinden.

Die Bedeutung der Finanzen steigt mit der Entwickelung des Staats und des nationalen Lebens: heutzutage ist sie so groß, daß die innere Ordnung und

die Stellung zu anderen Staaten nicht am wenigsten hiervon abhängen.

---

3. Capitel. Die Ämter und die Beamten.

Der Ausdruck Beamter und Staatsdiener ist uns nicht gleichbedeutend: zu den letztern gehören auch die Richter, von denen früher gehandelt ist; mitunter werden dahin auch solche Angestellte, gerechnet welche nicht die eigentlichen und nothwendigen Functionen des Staatslebens versehen, sondern auf Gebieten thätig sind wo der Staat gewisse allgemeine Interessen wahrnimmt, namentlich Lehrer, Geistliche, soweit solche hierhin gehören.

Der Begriff des Staatsdieners ist kein moderner, aber in neuerer Zeit wieder mehr hervorgetreten, und der welcher allein einer wahren Ausbildung staatlicher Verhältnisse entspricht.

Das deutsche Beamtenthum hat sich auf der Grundlage der Vereinigung richterlicher und administrativer Functionen entwickelt. Jene haben dazu geführt, ihm eine größere Unabhängigkeit und eine höhere Bildung zu geben: er war lange das Organ, durch welches auch die Interessen und Bedürfnisse des Volks zur Geltung kamen. Bei der Trennung beider Functionen und bei der Begründung bestimmter verfassungsmäßiger Ordnung macht sich wohl die Nothwendigkeit einer gewissen Veränderung geltend, doch so daß nicht die alten Vorzüge aufgegeben werden.

Bei der Stellung der Beamten ist vornemlich zu vermeiden, was zu einer Bevormundung des Volks, zu einer Ausbeutung des Staats durch die Beamten führen kann. Das verkehrt gebildete Wort Bureaukratie bezeichnet eine Fülle verschiedener Verkehrtheiten, die sich in der einen oder andern Beziehung geltend gemacht haben.

Das Verhältnis des Beamten ist ein öffentliches, das eine Verbindung eigenthümlicher Art begründet, die nicht als Vertrag im gewöhnlichen Sinn angesehen werden kann.

Die Beamten stehen zunächst unter den einzelnen Ministern. Nur bei den Inhabern der eigentlichen Hofämter wird es nicht der Fall sein, insofern es nicht ein eigenes Hausministerium giebt (Hofdienerschaft und Cabinetssecretär sind keine Beamte und Staatsdiener). Der Minister muß das Recht haben, wenigstens über die Besetzung der höheren Aemter zu verfügen.

Der Beamte hat nie ein Recht auf die bestimmte Stelle. Aber es wird ihm ein solches zuerkannt auf Gehalt (oder doch einen Theil desselben) und Ehre (Rang, Titel), die ihm nicht ohne Verschuldung genommen werden sollen. Als solche wird unter Umständen Versäumnis der Amtspflicht erscheinen, über die ein Disciplinarverfahren entscheiden kann.

Der Beamte hat das Recht, seine Entlassung zu fordern. Wann er wegen abweichender politischer Ansicht dazu Veranlassung hat, ist Gewissenssache.

Der Beamte darf, wie nicht dem Staat, auch nicht der bestimmten Regierung feindlich entgegentreten. Aber die Regierung soll von ihm auch nicht fordern, was nicht zu seinem Amt gehört (Einwirkung bei Wahlen u. dgl.).

Der Beamte behält seine staatsbürgerlichen Rechte und hat sie nach Ueberzeugung zu üben (als Wähler, Mitglied der Vertretung). Doch kann es Fälle geben, wo um seines Verhaltens in dieser Beziehung willen die Regierung ihn nicht in der amtlichen Stellung beläßt.

Der Beamte hat nichts gegen das Recht, die Verfassung des Staats zu thun. Es ist kein ausreichender Grund zu der Bestimmung, daß der Befehl des Vorgesetzten den Untergebenen von jeder Verantwortlichkeit befreie. — Der Wille des Oberhaupts kommt bei verfassungsmäßiger Ordnung nur durch den Minister vermittelt an den Beamten. — Ein Ausdruck dieser Stellung ist der Eid gegen das Oberhaupt und auf die Verfassung, die nichts Getrenntes sein sollen.

Der Beamte genießt in seiner amtlichen Stellung und Ehre eines besonderen Schutzes: Verletzungen desselben werden besonders gestraft. Aber weder soll die Regierung Willkür der Beamten aufrechterhalten, eine Ueberschreitung der Befugnisse hingehen lassen, noch die Verantwortlichkeit für Dinge, die von ihr ausgehen, auf die Untergebenen abladen, diese unter veränderten Verhältnissen als Opfer preisgeben.

Ausgedehntes Recht der Beschwerde, in Sachen, die

sich zur gerichtlichen Entscheidung eignen, der Anklage gegen den Beamten muß gegeben sein.

Besondere Privilegien sollen der Person des Beamten nicht zustehen. Einzelnes was den Charakter an sich trägt (Hoffähigkeit, persönlicher Adel) pflegt mit Rang oder Titel verbunden zu sein.

Die Besoldung erfolge direct, nicht durch Anweisung von Staatsgütern oder Staatseinkünften. Sie sei nicht zu niedrig gegriffen, damit die volle Hingebung an den Dienst statthabe und die geeigneten Kräfte gewonnen werden.

Die rechte Organisation des Beamtenwesens und die rechte Wahl der einzelnen Beamten sind für einen Staat von großer Wichtigkeit. Ueberladung und Mangel sind gleich nachtheilig.

Mittelbehörden in größerer Zahl sind nicht wünschenswerth. In der Regel wird eine zwischen dem leitenden Ministerium und den gewöhnlichen Verwaltungsämtern genügen. Collegiale Behörden sind mehr dort, Einzelbeamte hier am Platze: jene verhindern leichter Misgriffe, diese verbürgen Schnelligkeit und Bestimmtheit des Handelns.

Die Befugnis der Mittelbehörden den Oberbehörden gegenüber kann größer sein, wo ein Staat aus verschiedenartigen Bestandtheilen (eigentlichen Provinzen; oben Abschnitt 2, Capitel 4) zusammengesetzt ist.

Dem Einzelbeamten sei innerhalb seines Wirkungs-

kreises eine gewisse Selbständigkeit gewährt: kein grösseres Uebel als das viele Berichten, Schreiben, Instruction-einholen u. s. w.

Den Aemtern können passend einzelne Personen aus dem District gewählt mit berathender Befugnis beigeordnet werden: dies wird vor einer förmlichen Amtsvertretung Vorzüge haben.

Auch Uebertragung gewisser Geschäfte an angesehene Männer des Districts, die dadurch keine Beamte werden, darf empfohlen werden. Dagegen ist Verwendung der Gemeindebeamten zugleich im Staatsdienst zu vermeiden. (Vgl. oben Abschnitt 2, Capitel 3).

Besondere Beamte sind für die Finanzverwaltung und für solche Zweige des Dienstes, wo besondere technische Kenntnisse in Betracht kommen, erforderlich; regelmässig nicht für die Polizei.

Einen besonderen Zweig des Staatsdienstes bilden die auswärtigen Angelegenheiten, namentlich die Vertretung des Staats in andern Staaten. Ueber die Verhältnisse, welche hier zur Geltung kommen, ist in andern Disciplinen zu handeln.

---

4. Capitel. Das Heer und das Kriegswesen überhaupt.

Die Aufgabe und Bedeutung des Heeres ist Aufrechthaltung des Staats in seinem Bestand, seinem Recht, seiner Bedeutung, zunächst gegen andere Staaten, unter

Umständen auch gegen innere Feinde. Wird das Letzte nöthig, ist es aber regelmäßig ein Zeugnis von mangelhafter Bildung oder krankhaften Zuständen des Staats.

Die Bedeutung des Heerwesens wächst, wenn ein Staat eine Stellung, die über seine natürlichen Machtverhältnisse hinausgeht, aufrecht zu erhalten hat oder in die Bahnen der gewaltsamen Ausdehnung hineingeführt ist. Doch hat die Politik auf solche historisch besonders merkwürdige Verhältnisse im allgemeinen keine Rücksicht zu nehmen.

Das natürliche Verhältnis ist, daß den Staatsangehörigen die Leistung des erforderlichen Dienstes als Pflicht obliegt: Söldnerheere, geworbene Truppen entsprechen nur besonderen Umständen.

Der Heerdienst der Staatsangehörigen kann auf dem Wege der allgemeinen Wehrpflicht oder der Aushebung (Conscription) geregelt werden.

Die allgemeine Wehrpflicht fordert, unter der Voraussetzung eines stehenden Heeres und bei der Nothwendigkeit die nöthige Uebung für den Dienst in Gemeinschaft zu erwerben, daß jeder, der die entsprechenden Eigenschaften hat, eine gewisse Zeit von dem Dienst in Anspruch genommen wird. Die Dauer dieser wird sich nach der Zahl der bereit zu haltenden Mannschaft und der zur Vorbereitung erforderlichen Zeit richten.

Die Aushebung, welche unter der Gesammtheit das Loos entscheiden läßt, gestattet Stellvertretung, mag

auch wohl besondere Freiheiten gewähren. Die allgemeine Wehrpflicht schließt Stellvertretung aus, auch die Freiheit ganzer Klassen, während sie die persönlichen Anforderungen steigern und Ausnahmen aus besonderen Gründen (für einzige Söhne z. B.) zulassen kann.

Bei der allgemeinen Wehrpflicht bleibt auch nach Vollendung der eigentlichen Dienstjahre die Verpflichtung dem Aufgebot Folge zu leisten. Diese wird nach den Jahren stufenweise verschieden sein. Die höheren Altersklassen mögen zuletzt nur zur eigentlichen Landesvertheidigung in Anspruch genommen werden.

Zwischen der für See- und Landdienst bestimmten Mannschaft ist an sich kein Unterschied. Selbst Schiffsdienst überhaupt, mit Verpflichtung auf der Flotte einzutreten, kann unter Umständen angemessen vom Heerdienst zu Lande befreien.

Die allgemeine Wehrpflicht giebt dem Heer am meisten einen nationalen Charakter, ohne daß darum dem wahren kriegerischen Geist Abbruch zu geschehen braucht. Zu einer sogenannten Nationalgarde als Sache des Staats oder einer Landesmiliz ist hier kein Raum.

Dagegen ist eine Bürgerwehr möglich, die als die bewaffnete Macht der Gemeinde erscheinen wird, um für Zwecke dieser zu dienen, namentlich innere Ordnung und Sicherheit zu schützen. Der Staat hat über eine solche nicht die Verfügung, muß aber, wie sie überhaupt nur mit seiner Genehmigung bestehen kann, das

Recht besitzen, wenn sie ihm gefährlich erscheint, sie aufzulösen.

Das Recht, kriegerische Mannschaft zu halten, ist im allgemeinen ein staatliches Recht, das niemand ohne besondere Genehmigung üben darf.

Die Vertretung für sich darf ein solches Recht nicht haben.

Das Heer ist nicht allein Sache des Oberhaupts: aber die Organisation, die Verfügung und der Oberbefehl stehen diesem zu.

Das Heer ist zu besonderem Gehorsam verpflichtet: eine eigenthümliche Zucht und Disciplin sind aufrecht zu erhalten.

Der sogenannte Fahneneid verbindet die allgemeine Verpflichtung der Staatsangehörigen (den Huldigungseid) mit der besonderen, die in und mit dem Dienst übernommen wird. — Ein Eid auf die Verfassung ist beim Heer im allgemeinen so wenig angemessen wie beim Volk überhaupt. Dagegen scheint kein Grund, die Befehlshaber (Officiere) anders zu behandeln als Beamte oder andere Angestellte des Staats. Wenn das Oberhaupt sich verpflichtet die Verfassung zu halten, warum nicht sie?

Die Officiere werden von dem Oberhaupt ernannt und entlassen; es kann aber dies Recht auf andere übertragen werden. — Wenigstens im Frieden müssen die Officiere das Recht haben, ihrerseits die Entlassung zu fordern, und Ehre

und Pflicht können gebieten, es zu thun. — Auch besondere Rücksichten militärischer Ehre verdienen Anerkennung; doch sollen sie nicht dahin führen, die Officiere als Stand schroff von andern Staatsangehörigen zu trennen.

Das Heer wird in Beziehung auf gewisse staatsbürgerliche Rechte, Vereins- und Versammlungsrecht, Schutz der persönlichen Freiheit u. s. w. sich gewissen Beschränkungen zu unterwerfen haben. Ein besonderes Strafgesetz und eigene Militärgerichte sind erforderlich.

Zur Aufrechterhaltung innerer Ordnung und Sicherheit werde das Militär nur auf Anfordern der Civilbehörden thätig, den Fall der Abwehr eigner Verletzung ausgenommen.

In einem Ort oder District, der militärischen Zwecken dient, Festung u. dgl., hat die Militärgewalt das Recht, außerordentliche Maßregeln zur Sicherheit zu treffen: Belagerungszustand.

Die Anwendung ähnlicher Verhältnisse auf andere Orte oder Districte erscheint gerechtfertigt bei wirklichem Krieg oder Aufruhr. Die Verhängung des Kriegszustandes ist dann aber zu trennen von der Suspension verfassungsmäßiger Rechte, des Vereins- und Versammlungsrechts, der Preßfreiheit: sie besteht wesentlich in Uebertragung polizeilicher und gerichtlicher Befugnisse auf die Militärgewalt; Kriegs- und Standgerichte sollen aber nur gegen solche thätig werden die unmittelbar

am Aufruhr theilgehabt, und auf der Stelle, nicht nachher. — Von der Regierung, nicht der Militärgewalt, muß eine solche Maßregel ausgehen; bei längerer Dauer wird sie der Zustimmung der Vertretung bedürfen.

Das Heer kann eine Stütze der Ordnung, namentlich monarchischer Gewalt sein; aber die Geschichte lehrt: auch ebenso gut das Gegentheil. Eine Beherrschung des Staats durch das Heer, eine Abhängigkeit der Regierung von demselben ist eine Störung rechter Ordnung. Militärrevolutionen bringen leicht größere Gefahr als jede andere Erschütterung des Staats.

Dagegen ein Heer, das die rechte Volkskraft darstellt, der Ordnung des Staats dient, Zucht und Gehorsam mit wahrer Ehre und Hingebung verbindet, wird ein Schmuck des Staats, ein Stolz des Volkes sein.

Sechster Abschnitt.

Vom Leben des Staats.

---

1. Capitel. Die Gewähr und Ausführung der Verfassung.

Die Grundbedingung eines gesunden und gedeihlichen Lebens des Staats ist, daß in allen Organen, Dienern, Gliedern und Angehörigen des Staats Ordnung und Recht fest gewurzelt seien: das ist der Segen mit dem Volk verwachsener, stätig entwickelter Verfassungen. Eine Verfassung kann theoretisch besser sein, und gewährt doch nicht die gleiche Befriedigung wie eine altbegründete. — Nur darf eine solche Anschauung nicht dazu führen, die alten Zustände ohne weiteres erhalten oder gar, wenn sie hinfällig geworden sind, herstellen zu wollen. — Eine Verfassung muß mit dem Leben des Volks Schritt halten, sich im einzelnen verjüngen. Wird ein Verfassungsgebäude im ganzen baufällig, so geschieht es, daß der Sturm es umwirft oder die Unzufriedenheit es einreißt. Was einmal gefallen, läßt sich nie in der gleichen Weise wieder aufrichten. Eine Restaura-

tion führt nie wirklich das Alte zurück, sondern schafft ein Neues, dem es meist an Halt und Leben fehlt. — Ebenso wenig folgt aus jener Anschauung, daß man Bedenken tragen soll, wo keine verfassungsmäßige Ordnung besteht, sie zu begründen, auch auf die Gefahr hin, daß sie nicht gleich die volle Kraft und Wirksamkeit gewinne. Im Gegentheil kann es nur ein Grund sein, so früh wie möglich zu beginnen. Es ist nichts mit dem Wort, daß das Volk reif sein müsse für die Verfassung: ein einfaches, noch nicht durch politische Interessen und Leidenschaften aufgeregtes Volk lebt sich leichter in eine Verfassung ein als ein solches das von inneren Bewegungen erschüttert oder durch Erwartung aufgeregt ist.

Ist das Oberhaupt im Besitz unumschränkter Gewalt, kann eine Verfassung allein von ihm ausgehen (Octroyierung). Es kann aber auch dann eine Vereinbarung (Paciscierung) mit einer dazu berufenen Vertretung statthaben. Sie ist nothwendig, wenn eine Vertretung vorher besteht, überhaupt an die Stelle einer verfassungsmäßigen Ordnung nur eine andere treten soll. Die octroyierte Verfassung ist an sich aber eben so bindend wie die durch Vereinbarung begründete.

Die Vereinigung alles dessen was zur Verfassung gehört in Einer Urkunde ist weder nöthig, noch wird sie regelmäßig stattfinden, wenn die verfassungsmäßige Ordnung länger besteht. Die schriftliche Aufzeichnung über-

haupt ist nur ein Zeichen fortgeschrittener Entwickelung (vgl. oben Abschnitt 1, Capitel 2).

Man kann die Verfassung und Verfassungsgesetze (organische Gesetze) unterscheiden: jene wird das Grundlegende, Dauernde, diese das mehr Wechselnde, die Ausführung im einzelnen enthalten.

Die Aenderung der Verfassung im engern Sinn wird angemessen an andere Bedingungen als die einer Aenderung gewöhnlicher Gesetze geknüpft.

Ein Gesetz, das mit der Verfassung in Widerspruch steht, kann keine Gültigkeit haben.

Zum Schutz der Verfassung soll der Eid oder die eidliche Versicherung auf dieselbe dienen, deren bei dem Oberhaupt, der Vertretung, den Beamten, den Officieren Erwähnung geschehen. Der Eid bezieht sich auf die Handhabung oder Ausführung der Verfassung. Das gesammte Volk, das in der Verfassung lebt, ist, ohne einen solchen Eid zu leisten, natürlich nicht weniger an dieselbe gebunden.

Für die glückliche Wirkung einer Verfassung, ein gedeihliches Staatsleben überhaupt, ist vor allem wesentlich, daß das Leben des Volks einen öffentlichen und geordneten Charakter an sich trage.

Dafür kommen einzelne Verhältnisse namentlich in Betracht:

Sicherung der persönlichen Freiheit, der Wohnung

u. s. w. gegen willkürliche Eingriffe (Bestimmungen einer sogenannten Habeas-Corpus-Acte);

Redefreiheit: namentlich kein Ueberwachen der Aeußerungen im gewöhnlichen Verkehr; Mißbrauch fällt in den Bereich des Strafrechts;

Preßfreiheit: im allgemeinen keine Präventivmaßregeln; Unterdrückung nur durch gerichtliches Urtheil; bei der periodischen Presse sind Cautionen wohl zulässig, auch Maßregeln gegen Verbreitung kleiner sich an die Massen wendender Schriften;

Unterrichts- und Lehrfreiheit; aber beide in bestimmten Schranken und unter Aufsicht des Staats, der für öffentlichen Unterricht seine bestimmten Forderungen stellen, gegen angestellte Lehrer auch ein Disciplinarverfahren einführen mag;

Vereinsrecht: doch so daß der Staat eine Aufsicht führt, direct feindliche Tendenz, auch Verbindung mit fremden Obern nicht duldet: offene Klubwirthschaft und geheime Gesellschaften sind gleich gefährlich, während Vereine, Associationen, auch auf dem Boden der öffentlichen Angelegenheiten eine große und gedeihliche Wirksamkeit üben können (vgl. oben Abschnitt 2, Capitel 2);

Versammlungsrecht: wo es ohne Nachtheil für den Staat besteht, ein Zeichen gesunder Zustände; Versammlungen unter freiem Himmel werden einer Erlaubniß bedürfen oder müssen wenigstens verboten werden können.

Für alle diese Verhältnisse und für das ganze Staats-

leben kommt alles darauf an, daß in dem Volk Sinn für Ordnung und Recht, Gemeingeist, wahre Bildung und religiöser Ernst sich finden. Wie der Staat dadurch in seinem Leben bedingt wird, so liegt ihm auch die Sorge ob, dafür zu wirken wie er kann: Volk und Staat stehen in steter Wechselwirkung.

Das Zeichen gesunder Staatszustände, das Ziel gedeihlicher Staatsordnung wird nicht irgend ein Einzelnes sein. Zunahme der Bevölkerung, materieller Wohlstand, Abnahme von Verbrechen und Unsittlichkeiten, Verbreitung einer gewissen Bildung und anderes was die Statistik ermitteln kann, so wichtig es ist, thut es allein nicht. Man kann nur sagen, daß ein Volk sich guter Staatsordnung erfreut, wenn sein Recht fest ausgebildet ist und in den Gemüthern lebt, die nationalen Kräfte voll entwickelt und in Thätigkeit sind, die Einzelnen nach den Maß ihrer Bedeutung zur Geltung kommen, wenn Ordnung, aber auch Freiheit und mannigfaches öffentliches Leben herrscht, der Staat auch gegen andere die Stellung einnimmt, die ihm und dem Volk nach Größe und andern Umständen gebührt.

---

2. Capitel. Die Störungen der Staatsordnung und die Gegenwirkung.

Störungen der Staatsordnung — verschieden von Störungen in dem geregelten Gang des Staatslebens —

können einen verschiedenen Grund haben: der Sitz des Uebels kann im Volk, in einem der Organe, in den Verfassungszuständen selbst liegen.

Ist ein Volk erschlafft, zeigt es Symptome des Verfalls, des Absterbens, dann ist durch staatliche Einrichtungen schwer zu helfen. Doch sind Völker auch einer Erstarkung, einer Neubelebung fähig, und große politische Katastrophen geben dazu wohl den Anstoß. Hier vor allem kann die hervorragende Persönlichkeit in ihrer Bedeutung für das staatliche Leben sich zeigen: sie wird mit sicherem Blick erfassen, was belebend, Kräfte weckend, den patriotischen Sinn hebend wirken kann.

Ist ein Theil des Volks von unruhigen Bewegungen oder leidenschaftlicher Aufregung ergriffen: so hat zunächst die Regierung dem entgegenzutreten, gewaltsame Ausbrüche der Unzufriedenheit danieder zu halten, mit allen Mitteln, auch militärischer Macht. Hier kann die Suspension verfassungsmäßiger Rechte, des Schutzes persönlicher Freiheit, des Vereins- und Versammlungsrechts, der Preßfreiheit, hier die Uebertragung außerordentlicher Befugnisse an die Militärgewalt geboten sein. Beides aber ist zu trennen. Das Erste mag auch vorbeugend, auch nach unterdrückter gewaltsamer Bewegung eine Zeitlang geboten sein; wird aber bei längerer Dauer der Zustimmung der Vertretung bedürfen. Die Verfassung hat hier allgemeine Bestimmungen zu treffen, nicht alles der Noth des Augenblicks zu überlassen.

Solche unruhige Bewegung ist aber nicht selten das Symptom tiefer liegender Uebel, und es gilt, diese zu erkennen und nach Kräften zu beseitigen. Es hilft nicht, die Geschwüre abzuschneiden und den Krankheitsstoff zu lassen.

Am übelsten, wenn die Zusammensetzung des Staats selbst der Grund ist. Es ist nicht zu denken, daß die Staatsgewalt selbst eine bestehende Verbindung auflöst; obwohl manchmal die Abtrennung eines kranken Gliedes dem Ganzen heilsam sein kann. — Die Begründung gemeinsamer verfassungsmäßiger Ordnung wird nur in einzelnen Fällen Abhülfe gewähren.

Uebel, welche ihren Sitz in den einzelnen Organen haben, sind schon nach der Beschaffenheit dieser von sehr ungleicher Schwere.

Mängel der Gerichte werden regelmäßig Regierung und Vertretung zu heben im Stande sein. — Factioses Auftreten der Geschwornengerichte kann in falscher Bildung, kann aber auch in krankhafter Aufregung des Volks seinen Grund haben: in dem letzteren Fall gilt es, dem Uebel an der Wurzel beizukommen.

Schlimmer, wenn die Vertretung einen krankhaften Zustand zeigt: Bestechlichkeit, Vorherrschen persönlicher Interessen, niedrige Parteiung, kleinliches Mistrauen u. dgl. Auch hier wird die Regierung sich prüfen müssen, ob nicht auch sie Schuld trägt. Ist das nicht der Fall, wird die Auflösung am Platze sein. Bringt diese keine Aenderung, so sitzt das Uebel tiefer, im Volk,

oder in der Bildung der Vertretung, d. h. in der Verfassung. (Vgl. oben Abschnitt 4, Capitel 2).

Auch Regierung und Oberhaupt können Anlaß zu Störung rechter Ordnung und gesunder Staatsentwickelung werden. Hier aber zeigt sich die eigenthümliche Bedeutung der verfassungsmäßigen Ordnung, wie sie heutzutage verstanden wird. Sie entrückt die Person des Oberhaupts dem Conflict; sie gestattet nicht, wie in frühern Zeiten, den offenen Kampf zwischen Fürst und Ständen; sie hält ferne die Möglichkeit der Absetzung, der gewaltsamen Entfernung, wie sie Theorie und Praxis im ständischen und im unumschränkten Königthum versucht haben. Die Verfassung soll Ersatz geben für die Mängel der Persönlichkeit, die das erbliche Königthum hinnehmen muß; das Verfahren nach verfassungsmäßiger Ordnung, im äußersten Fall der Wechsel der Rathgeber des Oberhaupts, den einzelnen Zwiespalt beseitigen.

Es wird nicht immer geschehen, der Weg der Gewalt wird nicht immer vermieden werden. Ein consequentes Handeln gegen Verfassung, Recht und Interesse des Volks wird zu Katastrophen führen, die auch die Politik hinnehmen muß, für die sie aber keine Grundsätze aufstellen kann. „Jede Revolution ist nicht blos das Zeugnis eines ungeheuern Misgeschicks, welches den Staat betroffen hat, sondern selbst ein Misgeschick, selbst schuldbelastet“ (Dahlmann).

Solche Gefahr droht am meisten, wenn die ganze

Ordnung, die bestehende Verfassung, mangelhaft, unbefriedigend, dem Volke nicht entsprechend erscheint, sei es, daß sie auf einer frühern Stufe stehen geblieben oder in eine falsche Bahn getrieben ist. So lange wie irgend möglich sind auch hier die Wege des Rechts und des Friedens zur Umgestaltung innezuhalten, von der einen wie von der andern Seite. Aus einem Bruch des Rechtes erwächst nicht Recht: was mit Gewalt begründet ist, scheint der Gewalt zu gehören. Hat sie Platz gegriffen, so kann erst die Geschichte der neuen Ordnung Halt und Leben geben.

Denn die Geschichte macht auch das Recht, und nur auf ihrem Boden hat Werth und Bedeutung alle Politik.

Einzelne Ausführungen.

I.

Ueber die Unterscheidung der Staatsformen.

Seit den Zeiten des Alterthums hat die Staatslehre sich vielfach bemüht, die mannigfachen Erscheinungen, in denen der Staat unter den Menschen zur Verwirklichung gekommen ist, auf gewisse Formen oder Gattungen zurückzuführen, in dem Wechsel der verschiedenen Bildungen die durchgehenden und zu Grunde liegenden Typen zu erkennen. Wie aber fast in allen Theilen der Wissenschaft, so herrscht auch hier keineswegs eine Uebereinstimmung unter denen die sich auf diesem Gebiete versucht haben.

An sich sind auch verschiedene Gesichtspunkte möglich [1]. Man kann Rücksicht nehmen auf die historische Entwickelung des Staats bei einem Volk, oder bei der Menschheit überhaupt, oder doch in gewissen großen Perioden ihrer Geschichte, auf den Umfang der Staatsbildung in Beziehung zu einem oder mehreren Völkern, auf die Gebiete der Thätigkeit, welche vom Staat oder unter Umständen auch nur von dem Volk besonders cultiviert werden, auf verschiedene Tendenzen oder Zwecke, die die Staaten verfolgen, auf Verschiedenheiten im Verhalten des Volks oder einzel-

[1] Die von Mohl, Geschichte der Staatsw. I, S. 261, aufgeführten drei Methoden erschöpfen entfernt nicht weder die möglichen noch die wirklich versuchten Unterscheidungen. Vgl. Vorländer, Die Staatsformen in ihrem Verhältniß zur Gesellschaft, Zeitschr. für Staatswissenschaften XIV, S. 293 ff.

ner Theile desselben zum Staat, auf die Organisation des Staats, besonders die in ihm waltende, ihm zu Grunde liegende Ordnung, die Verfassung; und auch hier kann wieder auf Verschiedenes besonderes Gewicht gelegt werden: ob die Gewalt an Einer Stelle vereinigt oder vertheilt ist, ob sie von Einem oder mehreren geübt wird, wo ihr eigentlicher Sitz und Ursprung ist, wie sich namentlich das Volk zu ihr verhält.

Sind aber auch solche und am Ende auch noch andere Bestimmungsgründe für eine Eintheilung der Staaten möglich, so wird doch keineswegs der eine das gleiche Recht wie der andere in Anspruch nehmen dürfen, namentlich nicht dann wenn es gilt, wirklich die verschiedenen Staatsformen als solche zu unterscheiden. Das Vorwiegen einer besonderen Richtung im Staat oder im Volksleben giebt, kann man sagen, eine Verschiedenheit der Staaten, aber nicht der Staatsformen: Militärstaaten, Handelsstaaten, oder wie man andere der Art aufführen mag, können nicht als Repräsentanten einer bestimmten Staatsform erscheinen. Auf der andern Seite wird nicht jede Verschiedenheit der Verfassung eine besondere Staatsform bedingen: man kann überhaupt nicht sagen, daß Staats- und Verfassungs- oder Regierungsform durchaus zusammenfallen [1], obwohl eine nähere Betrachtung ergeben wird, daß diese es ist, welche auch die erste am durchgreifendsten bestimmt.

Andere Momente, auf die man Gewicht gelegt, ergeben wohl gewisse, auch bedeutungsvolle Gegensätze innerhalb der Gesammtheit der verschiedenen Staaten, aber ebenfalls nicht wirklich bestimmte Staatsformen. So hat man sich allgemein gegenübergestellt Naturstaaten und Culturstaaten, dabei freilich dem Be-

[1] Dies hebt Vorländer S. 294 hervor, bemerkt aber nicht, wie ja doch die verschiedene politische Organisation, auf die er Gewicht legt, sich eben in der Verfassung zeigt.

griff der ersten noch eine sehr verschiedene Ausdehnung gegeben: ich erinnere an die umfassende Bedeutung, welche das Wort in dem Buche Stuhrs: Der Untergang der Naturstaaten, erhalten hat. Auch den in neuerer Zeit sogenannten Rechtsstaat kann man als Gegensatz des Naturstaats bezeichnen, zu dem dann namentlich auch die reinen Gewaltherrschaften gerechnet werden müssen; während man einen andern Gegensatz heutzutage wohl mit dem Ausdruck Polizeistaat bezeichnet (vgl. die Grundzüge oben S. 11). — Es ist etwas Aehnliches, wenn einzelne die Staaten darnach haben eintheilen wollen, ob sie das allgemeine oder nur das besondere Beste erstreben [1]; wie ja schon Aristoteles innerhalb der von ihm aufgestellten Formen ein ähnliches Moment für die weitere Bestimmung derselben als beachtungswerth ansah. — Andere haben einfach die verschiedenen Entwickelungsstufen in der Bildung der Staaten zu unterscheiden gesucht, sind aber auch so zu der Aufstellung wirklicher Staatsformen nicht gelangt [2].

Es ist schon ein etwas anderer Weg, den Welcker eingeschlagen [3], wenn er als Hauptformen des Staates unterscheidet Despotie, Theokratie und Rechtsstaat. Er will damit auf die in der Staatsbildung und dem Staatsleben überhaupt wirkenden Kräfte der Menschen zurückgehen: ein egoistisches, ein Glaubens-Princip, das Vernunftgesetz sollen in jenen Formen herrschen, diese aber zugleich den verschiedenen Altersstufen der

[1] Ueber diese Ansicht namentlich einzelner Franzosen s. Mohl, Encyclopädie der Staatswissenschaften S. 104.

[2] Ueber einen Versuch Vollgraffs s. Vorländer a. a. O. XIV, S. 316. Dieser sucht bei den Culturvölkern drei Stufen der Entwickelung nachzuweisen, die er aber selbst nicht als verschiedene Staatsformen ansieht, ebend. XV, S. 166 ff.

[3] Die letzten Gründe von Recht, Staat S. 13 ff. Staatslexicon 2. Aufl. Bd. IX, S. 455. XII, S. 365. 377.

Völker entsprechen. Vielleicht darf man die Sache einfacher so ausdrücken, daß es darauf ankomme, ob bloße Gewalt eines Einzelnen, ein göttliches Recht oder eine auf bewußte Einrichtung zurückzuführende Ordnung im Staat walte [1]. So berechtigt aber auch eine solche Rücksichtsnahme an sich sein mag, ausreichen kann sie doch nicht, um die wirklich vorhandenen Staatsformen unter gewissen höheren und gemeinschaftlichen Begriffen zusammenzufassen: innerhalb der beiden letzten, namentlich aber der letzten der hier aufgestellten Formen kommen wenigstens wieder noch die größten Verschiedenheiten in Betracht, während es schwierig sein wird, bestimmte Grenzen namentlich zwischen einigen Arten dieser Gattung und der ersten zu ziehen.

Einen eigenthümlichen Versuch der Unterscheidung der Staaten nach inneren Bildungsprincipien, die auch in einem gewissen, aber freilich nur entfernten Zusammenhang mit den historischen Erscheinungen stehen, hat Leo gemacht [2]. Er stellt sich gegenüber einmal organische und mechanische, dann systematische oder unsystematische Staaten. Die letztern, welche auch Elementarstaaten genannt werden, haben ihr Wesen darin, daß einzelne theils organische theils mechanische Elemente in ihnen vorherrschen; und es werden danach unterschieden: auf organischen Elementen beruhend Nomadenstaaten, Ackerbaustaaten, auf mechanischen Hierarchien, Ideokratien, Militärherrschaften, Banquierherrschaften. Aus dem Kampf verschiedener Elemente gehen dann organische systematische Staaten hervor: als Beispiel werden genannt das Deutsche Reich vor seiner Auflösung, Frankreich vor der Revolution, England und Schweden noch in

[1] Vgl. über die Bezeichnung P. Pfizers Welcker im Staatslexicon XII, S. 382.

[2] Studien und Skizzen zu einer Naturlehre des Staats. 1. Abth. Halle 1833.

ihrer jetzigen Beschaffenheit. Wie aber schon andere bemerkt [1], eine Unterscheidung bestimmter Staatsformen ist auch so überhaupt nicht gewonnen, nur eine Hervorhebung einzelner an sich berechtigter und interessanter Momente in der Entwickelung der verschiedenen Staaten [2].

Mehr historisch ist Mohl zu Werke gegangen. Wenigstens die Bestimmung der Staatsformen, die er neuerdings gegeben [3], hat wesentlich einen solchen Charakter. Er stellt neben einander den patriarchalischen Staat, den Patrimonialstaat, die Theokratie, den klassischen Staat, den Rechtsstaat, die Despotie. Bei dieser Eintheilung soll nach Mohl allerdings in Betracht kommen, inwiefern Staaten aus derselben wesentlichen Lebensanschauung hervorgehen und denselben Hauptzweck verfolgen. Es hängt das Eine aber mit der, wie ich urtheilen muß, nicht entschieden genug zurückzuweisenden Ansicht von Mohl zusammen, daß der Staat überhaupt ganz verschiedene Zwecke verfolgen könne, während nur ein verschiedener Umfang der gemeinsamen sittlichen Lebensaufgaben zuzugeben ist. Kann man dergestalt das eine Moment nicht als ein wesentliches anerkennen, so kommt es nur auf die Lebensanschauung, wie Mohl es nennt, an. Das führt auf die Verschiedenheit der Völker und der Zeiten, giebt aber in keiner Weise ein wirklich durchgreifendes und gleichmäßiges Eintheilungsprincip [4].

[1] Vgl. Stahl, Staatslehre, 3. Aufl. S. 218.

[2] Das mag in geringerem Maße auch von der Eintheilung Rohmers in Idealstaaten, Individualstaaten, Racestaaten, Formstaaten, nach dem Unterschied der im Staat vorherrschenden Richtung oder Partei, gesagt sein; vgl. Roscher in Schmidt Zeitschr. f. Gesch. VII, S. 82.

[3] Encyclopädie der Staatswissenschaften S. 97 ff. 298 ff. Ueber einen früheren Versuch, wo Mohl nur die vier Formen des Patrimonialstaats, der Despotie, der Theokratie, des Rechtsstaats nach den verschiedenen Lebenszielen der Menschen unterschied, s. Stahl a. a. O. S. 219.

[4] Vgl. in dieser Beziehung Vorländer XV, S. 143 ff.

Was Mohl hinstellt, sind in der Hauptsache die den verschiedenen großen Perioden der Geschichte angehörigen Verwirklichungen der Staatsidee. Der Patrimonialstaat ist ihm allgemein der Staat des germanischen Mittelalters; Theokratie und Despotie entsprechen vorzugsweise der Staatsbildung des Orients, und es finden sich hier also neben einander die früheste Entwickelung des Staats unter dem Namen des patriarchalischen, der des Orients, des klassischen Alterthums, des Mittelalters und der Neuzeit.

Gewiß ist zwischen der modernen Staatsidee, der mittelaltrigen, antiken, orientalischen, eine tiefe innere Verschiedenheit, wie sie theilweise Bluntschli [1] näher dargelegt hat. Allein auch diese giebt nicht sowohl verschiedene Staatsformen, als daß sie innerhalb derselben wirksam ist und die Ausprägung im einzelnen bestimmt.

Mohl hat denn auch das Bedürfniß näherer Bestimmungen gefühlt: unter den Staatsgattungen, wie er sagt, nimmt er Staatsarten an. Im klassischen Staat wie in dem Rechtsstaat der Neuzeit werden Monarchie, Aristokratie und Demokratie (Volksherrschaft) unterschieden; wenigstens die beiden ersten findet Mohl auch in dem Patrimonialstaat wieder; und beide, ja in gewissem Sinn auch die Demokratie sind ebenso innerhalb der Theokratie zu erkennen. In Wahrheit gelangen wir erst bei diesen Unterarten zu wirklichen Staatsformen, und ich wüßte in der That nicht zu sagen, warum jene Unterscheidung mehr Bedeutung haben soll als diese, die Demokratie des Alterthums und des Mittelalters, oder das ältere griechische und germanische Königthum, das römische Kaiserthum und der aufgeklärte Despotismus der Neuzeit so weit aus einander gehalten werden müßten, daß man sie nicht un-

[1] Mittelalterliche und moderne Staatsidee, Staatswörterbuch VI, S. 660 ff., wo aber doch der Gegensatz etwas zu schroff gefaßt ist.

ter den Begriff einer und derselben Staatsform bringen könnte. Auf der andern Seite aber werden Unterscheidungen gemacht, die rechter Bedeutung ermangeln. Die Monarchie im Rechtsstaat erscheint Mohl wieder theils als unumschränkte, theils als ständische und repräsentative; aber diese unumschränkte und namentlich die ständische Monarchie fallen im wesentlichen mit einzelnen Entwickelungsstufen des von ihm sogenannten Patrimonialstaats zusammen. Diesem Begriff giebt Mohl, dem hier Vorländer beistimmt, eine viel zu weite Ausdehnung: wie gesagt, den ganzen mittelalterig germanischen Staat, namentlich den Feudalstaat faßt er unter diesen Begriff, während derselbe doch offenbar auf solche Fälle beschränkt werden muß, wo aus einem ausgedehnten Landbesitz eine Staats- oder wie man eigentlich sagen muß, staatsähnliche Bildung hervorgegangen ist. Das Lehnsfürstenthum, das deutsche Fürstenthum wird man so bezeichnen dürfen, aber nimmermehr die großen germanischen Reiche, nicht einmal das Reich Wilhelm des Eroberers in England. Das eigenthümliche Schutzverhältnis, welches in dem Begriff des germanischen Königthums lag, mit dem Wesen des Patrimonialstaats in Verbindung zu bringen, hat offenbar gar keinen Grund; die allgemeine Bestimmung aber des Begriffs, welche vorangeht: das Bestehen eines Patrimonialstaats sei bedingt einerseits durch das Vorhandensein einer Macht, welche auf großem Besitz (etwa auch auf persönlichen Eigenschaften) beruhe, somit an und für sich bestehe, nicht durch Uebertragung künstlich geschaffen sei und nicht erst durch Anerkennung Dritter Anerkennung erhalte, andererseits durch eine Lebensauffassung, welche Besitz und Erwerb sowie rechtliche Sicherung derselben voranstelle, höhere Anforderungen aber nicht mache, ist so unbestimmt, daß alles Mögliche hineinpaßt, und zugleich doch in Widerspruch mit dem was

nachher folgt, daß Schutzbedürftige sich durch Vertrag über gegenseitige Leistungen in dieses Staatsverhältnis begeben. Und vollkommen ebenso vag ist die Bestimmung des Rechtsstaats, der bestehen soll, wenn ein Volk „aus einer klaren und berechnenden Verstandesansicht“ eine Staatsverbindung begründet, die eine doppelte Aufgabe hat: „erstens Aufrechterhaltung der Rechtsordnung im ganzen Bereiche der Staatskraft als ein Bedürfnis und ein Gut an sich und als die Bedingung alles Weiteren; zweitens die Unterstützung vernünftiger menschlicher Zwecke, wo und insoweit die eigenen Mittel der einzelnen oder bereits zu kleineren Kreisen vereinigten Betheiligten nicht ausreichen“. Dabei giebt Mohl zu, daß ein Volk sich langsam und allmählich zu dieser „blos verständigen Lebensauffassung entwickeln könne“; aber es könne auch eine solche Gründung und Einrichtung mit klarem Bewußtsein der Betheiligten und durch förmliche Verabredung unter denselben zu Stande kommen. Hier scheint er an die Einführung neuer Verfassungen zu denken. Allein hierauf kann es doch nach den angegebenen Begriffsbestimmungen durchaus nicht allein ankommen. Das unumschränkte Königthum, der sogenannte aufgeklärte Despotismus sind nach Mohls näherer Ausführung ebenso gut Rechtsstaat wie England oder die Französische Republik der 90er Jahre. Und wann überhaupt in Europa der Uebergang aus dem Patrimonial- in den Rechtsstaat gemacht sei, wird in keinem einzelnen Fall angegeben werden können. So entbehrt diese Eintheilung, die ihre eigentliche Bedeutung in der geschichtlichen Grundlage hat, doch wieder auch der Bestimmtheit den historischen Erscheinungen gegenüber.

An dieser Stelle zu erwähnen ist Schleiermachers berühmter Versuch [1], indem er die bisher aufgestellten Begriffe der

[1] Ueber die Begriffe der verschiedenen Staatsformen, Abhandlungen der Berliner Akademie 1814; Werke, zur Philosophie II, S. 246 ff.

verschiedenen Staatsformen einer eingehenden Kritik unterwarf, einen neuen und richtigeren Weg der Bestimmung zu finden. Er legt alles Gewicht auf die Bildung des Staats im Verhältnis zum Volk: die Staatsverbindung entstehe zuerst in einem Theile desselben, bei der Völkerschaft, erstrecke sich dann über mehrere Völkerschaften, den Stamm, ergreife zuletzt das ganze Volk: auf der ersten Stufe sei ein Wechsel demokratischer, aristokratischer und monarchischer Elemente möglich, vorherrschen aber werde das erste, auf der zweiten kämen die beiden letzten, vornemlich aber das aristokratische in Betracht, auf der dritten könne der Staat nur in der Form der Monarchie ganz und vollständig werden und fest und sicher bestehen. Indem Schleiermacher auf der einen Seite die bestimmte Unterscheidung der drei von den Griechen aufgestellten Staatsformen bestreitet [1] und ausführt, wie sie nicht wirklich Arten und Gattungen von Staaten anzeigen, kommt er dahin, ihnen als Entwickelungsstufen der politischen Idee eine hohe Bedeutung zu vindicieren.

Darin kommen denn auch alle überein, daß jene von den Griechen aufgestellte und zunächst ihren Verhältnissen entlehnte Unterscheidung entweder der Staaten selbst nach der Art der Herrschaft in Monarchien, Aristokratien und Demokratien, oder doch eines monarchischen, aristokratischen und demokratischen Elements im Staate eine große reale Wichtigkeit hat und bei der Würdigung der Beschaffenheit der einzelnen Staaten und ihrer Klassificierung berücksichtigt werden muß. — Die Frage ist nur, ob sie mehr als andere durchgreifend, wirklich das innere Wesen der Staaten bezeichnend, und zugleich ob sie ausreichend ist.

[1] Vgl. darüber Stahl S. 220 und Bluntschli S. 152. 155. Vorländer XIV, S. 317 ff.

Was das Letzte betrifft, so ist es bekannt genug, wie schon Aristoteles in der Lage war, wenigstens noch weitere Unterscheidungen zu machen, der wahren und rechten Ausbildung jeder Staatsform die Ausartung gegenüberzustellen; anderswo entwickelt er das Wesen der Timokratie, die sich auch kaum vollständig einer der drei Hauptformen einordnen läßt. Außerdem ist man schon im Alterthum zu dem Begriff der gemischten Verfassungen gelangt. Im Mittelalter, wo man im ganzen auf Aristoteles fortbaute, ward wohl eine oder die andere Form hinzugefügt (Engelbert von Admont hat vier Hauptformen und vier Ausartungen, Marsilius von Padua sechs Formen) [1]. Dazu kam der Begriff des Imperiums als ein höherer, als der, man kann sagen, des wahren Staats, unter dem die Einzelherrschaften sich in jener mannigfaltigen und verschiedenen Weise ausbildeten. Auch die neuere Zeit hat sich meist begnügt, jene Eintheilung zu ergänzen, theils durch die Aufstellung gemischter Staatsformen, theils durch die Hinzufügung einer oder der andern, die man in der Fülle der besonderen Erscheinungen am wenigsten unter jene drei bringen zu können schien, schon deshalb nicht weil sie dem griechischen Alterthum fremd waren. So nannte Montesquieu besonders die Despotie; andere haben die Theokratie oder wie Bluntschli allgemeiner die Ideokratie aufgeführt, entfernen sich aber wenigstens insofern von dem Boden der alten Eintheilung, als bei dieser zunächst auf die Herrschaft und die Zahl der Inhaber gesehen wird [2]. Den gemischten Staatsformen räumen Lord Brougham [3], Dahlmann [4], Ro-

[1] S. Förster in der Kieler Monatsschrift 1853. S. 855 ff.

[2] Vgl. Vorländer XIV, S. 308.

[3] Political philosophy. 3 Voll., wo die Behandlung der einzelnen Staatsformen auf dieser Grundlage beruht.

[4] Politik S. 18.

scher [1], Stahl [2] und andere, die an der alten Eintheilung festhalten, einen sehr bedeutenden Platz ein, nehmen derselben aber eben damit einen großen Theil ihres Werths. Begrenzt man dagegen jenen Begriff enger oder läßt ihn gar nicht zu, so ist man entweder in Verlegenheit, die historischen Staaten bei jener Eintheilung unterzubringen, oder man gelangt dahin, ganz heterogene Erscheinungen zu verbinden. Nicht blos das Deutsche Reich, welches schon Puffendorf monstro tantum simile erschien, auch andere Staaten machen Schwierigkeit. War Polen Monarchie oder Aristokratie? Wohin gehört Dänemark vor der Revolution von 1660? Und wo ist die Grenze zwischen der Gewalt, welche Cromwell oder Louis Napoleon schon als Präsident besaßen, und der manches Königs im Mittelalter oder heutzutage in England, wenn man nur auf die Uebung derselben sieht.

Deshalb hat man die Sache tiefer zu fassen gesucht — und es ist das zum Theil der Gedanke schon des Aristoteles selbst [3] — und hat nicht die äußere Herrschaft, sondern die Staatsgewalt selbst, oder wie man sich jetzt lieber ausdrückt, die Souveränität in Rücksicht genommen: so namentlich Stahl [4]. So richtig hier aber auch erkannt wird, daß der Ursprung der Gewalt wichtiger ist als die Uebung, so wenig läßt sich dies

[1] Umrisse zur Naturlehre der drei Staatsformen, in Schmidt Zeitschr. für Gesch. Bd. VII. IX.

[2] S. 211 ff.

[3] S. Teichmüller, Die Aristotelische Eintheilung der Verfassungsformen S. 13 ff., der zu zeigen sucht, daß verschiedene Qualitäten der bürgerlichen Gesellschaft der Eintheilung zu Grunde liegen. Dabei geht er freilich von einem Satze aus, der wenigstens nicht so ohne weiteres feststeht: „das Wesen des Staats ist seine Verfassung, das Wesen der Verfassung ist die Vertheilung der Aemter, und besonders des höchsten, nämlich der Regierung". Daß Aristoteles nicht blos auf die Zahl Rücksicht nimmt, hat auch schon Bluntschli S. 151 anerkannt.

[4] S. 211. Vgl. Welcker, Staatslexicon XII, S. 380. Roscher S. 86. Vorländer S. 313.

Princip doch mit jener Unterscheidung nach der Zahl der herrschenden Personen in rechte Verbindung bringen. Stahl selbst bedarf, wie bemerkt, der Aufstellung gemischter Verfassungen. Aber auch damit ist die Sache nicht erledigt. Bei Staaten von aristokratischem Charakter wird man regelmäßig nicht wohl sagen können, daß Einzelne oder welche Einzelne wirklich die Souveränität haben: ob die bevorzugten Familien überhaupt (bei der Timokratie, die Stahl als eine Art der Aristokratie ansieht, die Reichen), oder die Mitglieder der Behörden, welchen die Leitung des Staats übergeben ist. Ein bestimmter Gegensatz gegen Demokratie läßt sich auch nicht festhalten und durchführen [1]: beide fallen unter dem Begriff der Republik zusammen.

Das ist der Grund gewesen, weshalb man häufig nur zwei Hauptformen hat anerkennen wollen. Von verschiedenen Grundlagen aus ist man zu diesem Resultat gelangt. Haller, der überall keine eigentliche Volksherrschaft gelten läßt, stellt sich Monarchien und Republiken gegenüber, jene wo nach seinem Begriff vom Staat überhaupt ein Einzelner, diese wo mehrere ein unabhängiges Recht der Herrschaft über andere ihnen unterworfene haben und dies wie ein anderes privates Recht üben: innerhalb der Monarchie unterscheidet er dann nach der Verschiedenheit des Ursprungs: Patrimonialstaaten, Militärstaaten, Priesterstaaten. Dagegen ist es gerade der Gegensatz der Volksherrschaft (Republik) gegen die selbstberechtigte Herrschaft eines Einzelnen, den andere hervorheben, wie früher Heeren [2], zuletzt Trendelenburg [3], der die Aristokratie wenigstens nur als Zwi-

[1] Das Gegentheil behauptet wohl Roscher a. a. O. VII, S. 80; ich zweifle aber, daß die unterbliebene Fortsetzung seiner Abhandlung den Beweis hätte bringen können.

[2] S. nachher S. 121.

[3] Naturrecht §. 200 S. 428.

schenform gelten läßt, und Vorländer[1]; wobei namentlich jene beiden mit Recht das größte Gewicht darauf legen, wie das Volk zum Staate steht, zum Staat gemacht ist.

In der That wird, wenn es gilt das Wesen der Staaten und also auch die Verschiedenheit oder die innere Uebereinstimmung der einzelnen zu erfassen, es auf die Organisation im allgemeinen ankommen. Da der Staat aber eben auf dem Volk ruht, das Volk darstellt, die Organisation des Volks ist, so muß nothwendig auch die Verschiedenheit der Staaten und Staatsformen durchaus durch diese bedingt sein.

Bei der Organisation aber kommt wieder vornemlich ein Zwiefaches in Betracht: einmal ob die Organisation überhaupt eine einheitliche, oder zusammengesetzte, man kann vielleicht hinzufügen oder eine getheilte ist; sodann: wie bei der Organisation das Volk sich zur Staatsgewalt, d. h. der Summe der im Staate vorhandenen Kräfte verhält, ob es sie selbst innehat, oder derselben ganz oder theilweise ein anderer Ursprung gegeben wird.

Die erste Rücksicht ergiebt eine Reihe verschiedener Staatsformen, auf die bei allen bisherigen Eintheilungen so gut wie gar keine Rücksicht genommen wird, während sie eine unzweifelhaft reale Bedeutung haben: der Einheitsstaat, der Gesammtstaat, Bundesstaat, Staatenbund. Eine andere Ausführung wird sich speciell mit ihnen beschäftigen. Geht man zugleich darauf ein, ob ein ganzes Volk oder nur Theile desselben der staatlichen Organisation zu Grunde liegen, so wird hier dasjenige Berücksichtigung finden was Schleiermacher dargelegt hat. Und auch die Beziehungen des Staats zur Gemeinde, die Verschiedenheiten, die sich daraus ergeben, daß Städte sich selbständig als Staaten hinstellen und die Grundlage von Staatsbil-

[1] XV, S. 171 ff.

dungen werden, oder andererseits Landgemeinden, die kaum eine einzelne Völkerschaft darstellen, wenigstens zu staatenähnlicher Stellung und Entwickelung gelangen, haben unter diesem Gesichtspunkt ihre Würdigung zu erhalten.

Das andere von durchgreifender Bedeutung, was durch alles Bilden und Leben des Staats hindurch geht, und auf die Organisation und damit auf die Beschaffenheit derselben den größten Einfluß hat, also auch die Aufstellung verschiedener Formen oder Arten bedingt, ist die Art und Weise, wie die Staatsgewalt oder Herrschaft sich zum Volke, als dem Träger des Staats, dem Element der Staatsbildung, verhält.

Es giebt bekanntlich eine Auffassung, welche alle Gewalt dem Volk beilegt, von ihm ausgehen, nur einzelnen zeitweise übertragen läßt. Von diesem Standpunkt aus kam Rousseau dahin, auf die Art der Regierung, wie ihm die Herrschaft erschien, wenig oder gar kein Gewicht zu legen: jede war ihm nur eine besondere Art des an sich widerruflichen oder sonst zu ändernden Auftrags. Wer dieser Ansicht aber weder in der Theorie noch vornemlich der Geschichte gegenüber Werth beilegen kann, wird unbedingt die große Verschiedenheit anerkennen, welche in der angegebenen Beziehung besteht.

Darauf ruht es denn auch schon, wenn Kant und solche die ihm folgten Gewicht darauf legten, ob die Staatsgewalt an Einer Stelle vereinigt oder nach einer lange beliebten Auffassung unter verschiedene Organe vertheilt war [1]. Daß aber weder das Letzte in der früher gewöhnlich angenommenen Weise vorkomme, noch die ganze Unterscheidung in dieser Weise erhebliche Bedeutung hat, zeigte Schleiermacher, und ist wiederholt hervorgehoben worden. Es fehlte hier eben die Beziehung auf das Volk als Träger des Staats, auf die es wesentlich ankommt.

[1] Vgl. Stahl S. 217. Roscher a. a. O. S. 82.

Eine solche hat ganz mit Recht bereits Heeren in den Vordergrund gestellt und nach dem Verhältnis, in welchem die Regierung zum Volke steht, den Gegensatz der republikanischen und monarchischen Staatsform, den er als den wichtigsten annimmt, bestimmt [1]: der Charakter jener sei, daß die Inhaber der ausübenden Gewalt dem Volke untergeordnet bleiben, die höchste Gewalt, die Souveränität bei dem Volke sei; das Wesen der Monarchie, daß die Inhaber der genannten Gewalt über dem Volke ständen: diese heißen Fürsten, und bei den Fürsten sei die Souveränität. Die Monarchien theilt Heeren dann wieder dreifach ein: je nachdem die Masse des Volks im Verhältnis zum Regenten aus Knechten oder aus Unterthanen oder aus Bürgern bestehe, und darnach gewinnt er den Gegensatz der despotischen, autokratischen (unumschränkten) und constitutionellen Monarchien. Auch hier liegen Gesichtspunkte von wirklicher Bedeutung zu Grunde. Doch wird die Fülle der wirklich vorhandenen Bildungen nicht erschöpft, das Wesen der Mo-

[1] Ideen 4. Aufl. I, S. 425 ff. Ueber die Entstehung, die Ausbildung und den praktischen Einfluß der politischen Theorieen; Verm. hist. Schriften I, S. 436. Ich habe die erste Stelle, in der er besonders bestimmt dieselbe Grundansicht ausspricht, die hier entwickelt wird, erst später beachtet. „Das Studium, sagt er hier, konnte zu keinem festen Ziel führen, so lange man eine Unterabtheilung, die nur die Zahl der Regenten, aber gar nicht das Wesen der Verfassung bestimmt, zur Haupteintheilung machte. Dieses letztere wird nur bestimmt durch das Verhältnis, in welchem die Regierung, mag sie aus Einem oder aus Mehreren bestehen, zu dem Volke steht. Die Verschiedenheit desselben giebt allein das Princip, nach dem die verschiedenen Staatsformen klassificirt werden müssen". Vgl. a. a. O. S. 436: „Der wesentliche Charakter der Monarchie besteht darin, daß diese (Souveränität oder höchste Gewalt) bei dem Fürsten, der wesentliche Charakter der Republik, daß diese bei dem Volke oder gewissen Abtheilungen des Volks ist. Eine Republik so gut wie eine Monarchie kann ein einzelnes Oberhaupt haben. Aber das Verhältnis dieses Oberhaupts zum Volk ist verschieden. In der Monarchie steht er über dem Volke, in der Republik unter demselben".

narchie so bestimmt, daß nachher der Begriff der constitutionellen, wo die Bürger, wie es heißt, einen Antheil an dem öffentlichen Willen haben, nicht recht darunter fällt, und bei der ganzen Eintheilung wird auf einen wesentlichen Unterschied keine Rücksicht genommen.

Andere sind auf einem etwas anderen Wege zu einem ähnlichen Resultat gekommen, indem sie Volksherrschaft (Demokratie oder Republik) und Monarchie sich gegenüberstellen. Doch wird dann bei der letzten das Gewicht entweder darauf gelegt (Trendelenburg): „daß die Einheit des Centrums sich in dem Willen Einer Person darstelle", oder (Vorländer): daß bei der Bildung des Staats das Princip der Unterordnung das Uebergewicht erhalte. Beides, was unter sich nahe zusammenhängt, hat wohl seine Bedeutung, nöthigt aber, um einen rechten Gegensatz zu erhalten, das Wesen der Volksherrschaft in mehr abgeleiteter und künstlicher Weise zu bestimmen (Trendelenburg: so daß aus dem Willen der Vielen der Eine Wille als sein Ergebnis abgeleitet ist und gleichsam das Centrum aus den sich treffenden Radien der Peripherie bestimmt wird; Vorländer: das sociale Princip der Gemeinschaftbildung befinde sich im Uebergewicht), und eine weitere bedeutende Verschiedenheit bleibt auch hier zur Seite.

Indem wir von dem Verhältnis des Volks zum Staat, zur Staatsgewalt ausgehen, werden wir den Unterschied so bestimmen. Entweder die staatliche Gewalt wird ganz von dem Volk, sei es in seiner Gesammtheit, soweit es geht, sei es durch Beauftragte, Stellvertreter geübt: das nennen wir Republik. Oder sie ist ganz oder doch einem wesentlichen Theile nach unabhängig vom Volk. In dem letztern Fall wird sie wieder entweder auf ein höheres göttliches Wesen zurückgeführt, oder sie steht einzelnen selbständig zu. Das Letzte wird regelmäßig

nur da der Fall sein wo Eine einzelne Person an der Spitze des Staats steht: es ist der wahre Begriff des Königthums. Dem zur Seite steht die Theokratie, die wohl geschichtlich keine so große und selbständige Bedeutung hat wie jenes, aber doch nicht unter einen der beiden andern Begriffe gebracht werden kann [1]. Und das Jüdische Königthum und der Einfluß, den dies auch später auf die Auffassung der Monarchie gehabt oder zu erlangen gesucht hat, sichern ihr jedenfalls einen nicht unwichtigen Platz unter den Staatsformen.

Außerdem wird für die hier gegebene Aufstellung nur noch einiges zur Rechtfertigung und Erklärung hinzugefügt werden müssen.

Statt der Theokratie, wie Bluntschli will, den weiteren und unbestimmteren Begriff einer Ideokratie aufzustellen, hat in der That keine Bedeutung. Was er anführt, geht alles auf den Begriff überirdischer, göttlicher Wesen zurück, in deren Namen die Leitung des Staats geführt wird; oder gehört gar nicht in diesen Zusammenhang, wie die Sätze: die Gleichheit der Menschen oder das Gesetz oder sonst irgend eine Abstraction herrsche im Staat [2].

Dem wahren Königthum zur Seite finden sich allerdings Erscheinungen, über deren Charakter man zweifelhaft sein kann. Auf den Umfang des Rechts kommt es freilich am wenigsten an: nicht das ganze Recht, die ganze Staatsgewalt, nur ein bestimmter selbständiger Theil wird erfordert. Der Präsident der Republik, der Dictator, kann ein größeres Recht, eine stär-

[1] Was Trendelenburg S. 431 und Vorländer XIV, S. 308 gegen die Aufführung der Theokratie als besondere Staatsform geltend machen, bezieht sich in der Hauptsache nur darauf, daß sie nicht da Platz finden kann, wo man im wesentlichen nur auf die Herrschaft, und nicht auf den Grund der Herrschaft oder Gewalt sieht; oder besteht darin, daß sie geschichtlich unbedeutend sei.

[2] Vgl. Vorländer S. 309 und über einen andern Begriff ideokratischer Staatsform S. 310.

kere Gewalt haben, aber er empfängt sie durch Uebertragung vom Volk. Auf der andern Seite ist Wahl des Königs mit jener Selbständigkeit des Rechts nicht unverträglich, wenigstens nicht wie die Wahl in den germanischen Staaten aufgefaßt ist, wo sie nicht die Gewalt selbst schuf, sondern den Einzelnen nur in die Gewalt oder Würde einsetzte [1]. Auch in Dänemark vor dem Jahr 1660 oder in England heutzutage kann man kein Bedenken haben von einem wahren Königthum zu reden; und selbst in Polen hat es nicht ganz an dem Grundbegriff gefehlt, während im Deutschen Reich späterer Zeit sich allerdings noch andere Verhältnisse geltend machten. Nur eine Herrschaft auf Zeit wird immer dem Begriff des Königthums widersprechen. Dagegen giebt Lebenslänglichkeit oder selbst Erblichkeit an sich nicht was zu dem Wesen desselben gehört: der Erbstatthalter der Niederlande hob die republikanische Staatsform nicht auf. Zweifelhaft kann man über den Charakter des alten Imperatorenthums, des modernen Imperialismus in Frankreich sein. Die Erblichkeit und der Umfang der Gewalt heben dies über manches Königthum empor; aber die Zurückführung auf den Willen des Volks, die Begründung wesentlich durch die Macht des Heeres, und die factische Abhängigkeit von beiden lassen es, wie manche alte Tyrannis und die Stellung der alten Imperatoren, als eine eigenthümliche, historische Erscheinung hervortreten, die sich dieser Eintheilung nicht recht fügt. Zur Monarchie im eigentlichen Sinn kann man das römische Kaiserthum aber ebenso wenig rechnen mit seinen zwei und mehr Imperatoren und Cäsaren, die es neben einander aufführt. Auch beim Königthum freilich ist eine solche Mehrzahl nicht ganz

[1] So hat es wenig Grund, wenn Roscher S. 325 sagt: „Das Wahlreich ist noch gar keine wahre Monarchie, nur eine Art von Republik". Aehnlich Stahl S. 212: „Die Wahlmonarchie ist ein Mittelding zwischen Monarchie und Republik".

ausgeschlossen; denn ich trage kein Bedenken, das Spartanische Königthum noch hierher zu zählen, so entschieden auch der aristokratische Charakter der Verfassung sein mag.

Zweifelhafter wird es bei einigen andern Staaten mit aristokratischen Elementen sein, wohin sie gehören, ob sie unter den hier aufgestellten Begriff der Republik fallen, während nach dem gewöhnlichen mehr unbestimmten Sprachgebrauch sie jedenfalls so bezeichnet werden müssen. Man wird einwenden, daß eine herrschende Aristokratie nicht ihr Recht von dem ganzen Volk empfange, sondern recht eigentlich auch aus eignem Recht regiere; Haller hat von dem letzten Gesichtspunkt aus kein Bedenken getragen, wie schon bemerkt, seinen Begriff von Staat überhaupt, als Herrschaft aus eignem, privatem Recht, auch auf die Aristokratie anzuwenden, bei der nur der Unterschied sei, daß ein solches Recht nicht wie bei der Monarchie Einem, sondern mehreren zustehe. Allein das eigentliche Wesen der Aristokratie ist das doch keineswegs, und auch geschichtlich wird es sich häufig anders verhalten. Die Idee der Aristokratie ist, daß die Besten herrschen für die Gesammtheit, wenn auch nicht durch einen förmlichen Auftrag derselben, so doch gewissermaßen in ihrem Namen und mit ihrer Zustimmung, weil sie die Besten sind. Und historisch läßt ein solcher Auftrag sich auch wohl als zu Grunde liegend nachweisen. Die Venetianische Aristokratie hat ihre Stellung eben dadurch daß die bestimmten Familien die Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten empfingen, zuerst durch Wahl, dann in der Weise daß sie sich abschlossen, den großen Rath allein besetzten. Aehnlich ist es mit dem sogenannten Patriciat in den Städten des Mittelalters gegangen. Von einem von Haus aus gegebenen Recht der Herrschaft kann hier doch nirgends die Rede sein: die Uebertragung hat nur einen dauernden Charakter angenommen: die Familien gelten

fortwährend als die Vertreter der Bürgerschaft überhaupt, die ihr Recht der Wahl bei Selbstergänzung des Raths diesem übertragen hat, dasselbe aber manchmal wenigstens in gewissen Formen noch zeigt. Nur dann wird es anders sein, wenn ein verschiedener Stamm oder Stand die Herrschaft über ein unterworfenes Volk führt, wie das Verhältnis der Spartiaten zu den Lakedämoniern, der Patricier im alten Rom erscheint: hier machen jene aber eigentlich allein den Staat aus[1] und übertragen wieder einzelnen aus ihrer Mitte die Herrschaft oder einzelne Theile der Gewalt.

Schon diese Betrachtung führt dahin zu zeigen, wie innerhalb der hier aufgestellten Staatsformen die Momente, welche zur Unterscheidung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie veranlaßt haben, wesentlich in Betracht kommen[2].

Namentlich Aristokratie und Demokratie sind Factoren, die innerhalb des Volks- und Staatslebens in mannigfacher Weise sich zeigen können, auch ohne die unmittelbare Beziehung zur Herrschaft, welche allerdings in den griechischen Worten zunächst ausgedrückt und gemeint ist. Es gab unter dem unumschränkten Königthum Frankreichs eine Aristokratie von unzweifelhafter Bedeutung, und niemand kann verkennen, daß die Demokratie mit dem modernen Imperialismus sich wohl verträgt.

[1] Wenn Dahlmann sagt, Politik I, S. 14: „jene alten Demokratien waren nach menschlichem Maß gemessen, Aristokratien, deren Mitglieder unter sich gleich geworden sind“: so kann man umgekehrt manche Aristokratien nach griechischem Sinn Demokratien nennen.

[2] Ebenso Welcker für die von ihm angenommene oberste Eintheilung der Staaten, Staatslexicon XII, S. 377. Eigentlich kommt Roscher auch nur zu diesem Resultat, wenn er sagt, S. 84: daß nie ein Staat aus blos monarchischen, blos aristokratischen oder demokratischen Elementen bestanden habe: nur nach dem Uebergewicht des einen oder andern könne der Staat so oder anders benannt werden. Das beweist gerade, daß diese Elemente nicht eine durchgreifende Verschiedenheit der Staatsformen ergeben. Vgl. Vorländer XIV, S. 312.

Hier üben dieselben keinen Einfluß aus auf die Staatsform selbst. Aber auch das ist vielfach der Fall, und die Art und Weise, wie es geschieht und wie sich daneben ein monarchisches Element geltend macht, ist, ohne daß man Grund hätte von gemischten Formen zu sprechen [1], für die weitere Ausprägung der Hauptformen allerdings von nicht geringem Interesse [2].

In Beziehung auf das Königthum ist dies in der Kürze in der folgenden Ausführung dargelegt. Daß die Theokratie ebensowohl in monarchischer als aristokratischer Form erscheinen kann, ist allgemein anerkannt [3]: Trendelenburg will eben priesterliche Monarchie und Aristokratie der weltlichen an die Seite stellen [4]; aber auch eine Verwirklichung in demokratischer Weise ist nicht ausgeschlossen, so daß das Volk sein Recht doch wieder auf Gott oder eine Gottheit zurückführt [5]. Die Republik aber hat man immer schon als aristokratisch oder demokratisch unterschieden; für solche Erscheinungen, wie sie in England unter Cromwell, in Frankreich unter Louis Napoleon statthatten, wird der Begriff einer monarchischen Republik ein vollständig berechtigter sein, und auch auf Verhältnisse wie die Hollands unter dem Erbstatthalter, Nordamerikas unter seinem Präsidenten dürfte dieser angemessen Anwendung erhalten.

Faßt man die hier bezeichneten Elemente in dieser mehr allgemeinen und umfassenden Weise, wie sie in dem Volksleben

[1] Wie es auch noch Trendelenburg thut, S. 434.

[2] Vgl. hierüber die Aufsätze von Roscher, Bluntschli im Staatsrecht und in den entsprechenden Artikeln im Staatswörterbuch, Aristokratie, Demokratie, und besonders Monarchie.

[3] So sagt Roscher I, S. 249: „Die Priesteraristokratie liebte es den Schein der Monarchie anzunehmen", und versteht dies unter Theokratie. Auch Dahlmann, Politik S. 17, rechnet die Theokratie zur Aristokratie.

[4] Naturrecht S. 432.

[5] Auch Welcker, Letzte Gründe S. 23, hat dies bemerkt, wenn auch das angeführte Beispiel nicht eben treffend ist.

hervortreten und von diesem aus bestimmend auf die Staatsbildung einwirken, so gewinnt man zugleich den richtigen Standpunkt zur Würdigung jener schon von den Schriftstellern des Alterthums, von Machiavelli und wieder in neuerer Zeit in verschiedener Weise gemachten Darlegung, wie in einer gewissen Regelmäßigkeit ein Uebergang aus dem einen in das andere, bald als wirkliche Veränderung der Staatsform, bald mehr nur allgemein der staatlichen Verhältnisse, sich zeige [1]; worauf ich hier nun nicht eingehen kann.

Daneben werden immer auch andere Momente, wie sie sich in dem Entwickelungsgang der Völker überhaupt oder in der Geschichte einzelner geltend machen, und wie sie zum Theil da von den Versuchen anderer Eintheilungen die Rede war erwähnt worden sind, in Betracht gezogen zu werden verdienen. Alle drei Staatsformen, namentlich aber die beiden, die in dem Leben der Culturvölker die vorherrschende Rolle spielen, Königthum und Republik, sind mannigfacher Aus- und Umbildung fähig. Von diesen wieder hat das Königthum eine Fähigkeit zu verschiedenartiger Entwickelung gezeigt, die kaum größer gedacht werden kann und die auch sicherlich noch nicht ihren Abschluß erhalten hat.

[1] Ueber diese zuletzt von Roscher und namentlich Gervinus in seiner Einleitung in die Geschichte des 19. Jahrh. entwickelte Ansicht handelt auch Vorländer XIV, S. 325 ff.

II.

Das Königthum und die verfassungsmäßige Ordnung.

Wir sind in Deutschland in eine Periode eingetreten, wo wohl niemand zweifeln wird, daß unser staatliches Leben sich nur auf der Grundlage verfassungsmäßiger Ordnung weiter entwickeln kann. Wenn ein einzelner Staatskörper sich dagegen noch abschließt, so stellt er sich eben damit außerhalb des Kreises, in dem sich jenes unser Leben bewegt. Daß es dahin gekommen, daß man auch das Bedürfnis eingesehen hat, für die neue Ordnung eine bestimmte urkundliche Form zu suchen, werden alle Einsichtigen nur als einen Fortschritt erkennen. Wie man lange schon dahin gelangte, das private Recht nicht mehr blos im Bewußtsein oder in der Gewohnheit des Volks ruhen zu lassen, sondern dasselbe auch äußerlich fixirte und damit eine neue Epoche für die Ausbildung und zugleich die bessere Anwendung desselben eröffnete, so hat nothwendig das Gleiche für das öffentliche Recht geschehen müssen: die Geschichte lehrt, daß es regelmäßig später geschieht, aber daß es nicht unterbleibt, wenn ein Staat nicht überhaupt erstarrt oder verkommt; die es hindern, halten diesen nur auf dem Wege seiner Entwickelung auf. Es ist wohl zu wünschen, daß das einmal geschriebene Gesetz nicht stetem Wechsel und Wan-

[1] Früher gedruckt in den Preußischen Jahrbüchern. Bd. II. 1858.

del unterworfen sei; doch für die Ewigkeit wird keins verfaßt; Besserungen sind immer möglich; ja, es ist gewiß, daß, um zum Rechten zu gelangen, wenigstens überhaupt einmal angefangen werden muß. Die principielle Abneigung gegen geschriebene Verfassungen als solche ist, man kann nicht anders sagen als, unverständig; sie setzt eine völlig verkehrte Auffassung von dem Wesen und Leben der Staaten voraus.

Aber freilich kommt dann alles auf das Wesen der Verfassung, auf die Bedeutung der verfassungsmäßigen Ordnung überhaupt an. Es ist an sich klar, daß die Republik ihrer nicht minder, vielleicht noch mehr bedarf als das Königthum, daß der besondere Charakter der Republik ebenso durch sie bestimmt wird wie das Wesen des Königthums. Für die deutschen Verhältnisse handelt es sich aber wesentlich nur um das letztere. Früh haben die germanischen Stämme dies bei sich ausgebildet, in gewissem Sinn erst sie den wahren Begriff desselben in die Geschichte eingeführt, in Europa zur Herrschaft gebracht; ist es einmal entartet oder verfallen oder durch besondere Umstände verdrängt, immer sind sie zu ihm zurückgekehrt, und, soweit wir ermessen können, werden für eine lange Zukunft unsere Geschicke an dasselbe geknüpft sein. Deshalb nimmt es wohl besonders unser Interesse in Anspruch, wie eben zum Königthum sich die verfassungsmäßige Ordnung verhält, was diese in einem Staate bedeuten kann, in einem gewissen Sinn bedeuten muß, wo wahres Königthum besteht und bestehen bleiben soll.

Nicht jede Monarchie ist Königthum im wahren Sinn des Worts. Weder die Despotie, wie sie in den stets wechselnden Reichen des Orients immer aufs neue erzeugt wird, ohne je wesentlich ihren Charakter zu ändern, noch die Theokratie, die uns hie und da, am vollkommensten bei dem Volke Israel ent-

gegentritt, noch der Imperialismus, mit dem Rom und das Alterthum überhaupt ihre Geschichte schließen — keine von diesen Erscheinungen des antiken Staatslebens fällt unter den Begriff des Königthums, wie wir es fassen; alle haben sie wohl Einfluß auf dieses zu erlangen, es sich anzubilden und gleich zu machen gesucht; aber wenn auch nicht ganz ohne Erfolg, doch stets nur für einzelne Zeiten und Verhältnisse. Auch das Fürstenthum gehört ursprünglich nicht hierher, das sich bei uns Deutschen auf großentheils privatrechtlicher Grundlage entwickelt, unser Königthum zersetzt, sich allerdings einen großen Theil seiner Rechte und Befugnisse angeeignet hat, ohne aber damit auch seine Pflichten und Aufgaben zu erfüllen. Hat es aber den Namen des Königthums angenommen oder sich ganz an die Stelle desselben gesetzt, so liegt ihm sicherlich ob, auch dies zu thun; wenn es glaubt dazu herangewachsen zu sein, so muß es nun auch die Consequenzen vollaus ziehen lassen, die sich hieraus, das heißt aus der Umwandlung der alten Herrschaften in Staaten, ergeben, indem sie so die Verpflichtung empfangen, in allen ihren Theilen das zu sein und wirklich das zu gewähren, was den Menschen der Staat sein und geben soll; und zwar in der bestimmten Weise, wie sich dies bei dem einzelnen Volk, hier unserm deutschen Volk, gestaltet hat.

Das Königthum ist eine wahrhaft staatliche Institution. Es besteht nicht in einem Eigenthum an Land und Leuten; dies ist, muß man sagen, geradezu unverträglich mit demselben, wie es denn den Begriff des Staats selbst nicht ausmacht, sondern vielmehr aufhebt und ausschließt. Wie der Staat zu seiner vollen Entfaltung nur da kommt, wo er erwachsen ist auf der Grundlage einer bestimmten und vollen Volksthümlichkeit oder doch solcher Theile eines Volkes, die die Bedingungen eines selbständigen Lebens in sich tragen — Stämme, größere Völ-

kerschaften —, so zeigt sich auch das Königthum nur unter solchen Verhältnissen in seiner ganzen Bedeutung; wo dagegen das staatliche Leben sich an die beschränkten Verhältnisse der Gemeinde, der Landschaft u. s. w. anschließt, entwickelt es sich überhaupt nicht oder nicht in seinem wahren Wesen. Das heroische Königthum der alten Griechen, das sogenannte Gaukönigthum deutscher Stämme sind Anfänge, die dort überall zu keiner weiteren Ausbildung kamen, hier bald einem andern kräftigeren Platz machten.

Das Königthum ist anderer Seits kein bloßes Amt, keine Magistratur. Wenn Rousseau in einem Staat nichts als Regierung (gouvernement) gelten lassen will, die stets nur auf Auftrag beruhe, mag dieser nun Einem oder mehreren gegeben sein, und darin den Unterschied, den auf seinem Standpunkt eigentlich sehr unwichtigen Unterschied zwischen Monarchie und Aristokratie oder Demokratie findet, so ist damit das Wesen des Königthums in Wahrheit verneint. Und nicht viel anders ist es, wenn man das Königthum später häufig als executive Gewalt hat fassen wollen: selbst die Präsidentschaft in der Republik ist mehr als dies. Das Königthum ist — wenn man sich denn an das hält, was die Geschichte uns zeigt und für die mannigfachen und wechselnden Erscheinungen derselben gewisse allgemeine Begriffe sucht, sie nach bestimmten Klassen zusammenfaßt und ordnet — etwas wesentlich Anderes und Höheres.

Sein Wesen ist, um es kurz zu sagen, selbständiges Recht, selbständige Gewalt. Auf den Umfang des Rechts oder der Gewalt kommt es an sich nicht, wenigstens nicht hauptsächlich an. Der republikanische Magistrat kann unter Umständen mehr Gewalt haben, der römische Dictator z. B. hatte sie, als mancher König. Aber jener hat sein Recht eben durch Auftrag,

nicht in eigener Machtvollkommenheit. Auch die Theokratie ist darum kein wahres Königthum; denn der Herrscher übt hier sein Recht im Namen der Gottheit, die er vertritt, deren Stelle er einnimmt, der er verdankt was er ist und hat. Noch weniger findet es sich da, wo ein Imperator aus den Händen des Heers oder der leichtbewegten Menge die Gewalt empfängt, die er dann freilich meist willkürlich und rücksichtslos genug ausübt.

Vielleicht hat man etwas Aehnliches im Sinn, wenn man heutzutage mit Vorliebe, ja mit besonderem Nachdruck von einem Königthum von Gottes Gnaden spricht. Gewiß wäre es thöricht und frevelhaft zugleich, eine Bezeichnung anzufechten, die seit mehr als einem Jahrtausend Geltung und dazu wohl eine tiefe Bedeutung hat. Aber man thut offenbar nicht minder Unrecht, wenn man von dem ursprünglichen Gedanken abgeht und ganz anderes in das Wort hineinlegt, als an sich darin liegen sollte. Nicht ein Königthum, sondern nur Könige von Gottes Gnaden kennt die Geschichte. Und es war dies eine Bezeichnung mehr der Demuth als der Erhebung: der gnädigen Fügung Gottes wurde es zugeschrieben, daß diese bestimmte Person die Herrschaft bekommen, zu der Würde gelangt sei. Es geschah das ferner von dem gewählten wie von dem erblichen König, ebenso wie es von dem Bischof oder mitunter selbst von solchen geschah die ein Amt aus der Hand des Königs empfangen. Es hatte noch weniger einen Bezug auf das Recht und die Macht des Königs; auch wo wenig anderes als der Name übrig geblieben, ist jene Bezeichnung ungeändert gelassen: oft genug sind Könige von Gottes Gnaden von ihren Ländern bekämpft und bewältigt worden; und als Wilhelm der Oranier auf Grundlage der declaration of right die Herrschaft in England empfangen, nannte er sich nicht weniger und mit nicht geringerem Rechte König von Gottes Gnaden, als sein

Gegner Ludwig von Frankreich, der die Unumschränktheit der Herrschaft zum System, ja fast zur Glaubenssache gemacht hatte. Theokratische, nicht christliche, sondern jüdische Vorstellungen sind es, die man heutzutage manchmal mit jenem Wort verbindet, unklare, phantastische Bilder, die man sich von einem Königthum entwirft, das göttlich sein soll, noch in einem andern Sinn als alle Ordnung der menschlichen Dinge göttlich ist, — von einem Königthum, wie es nie in der Geschichte, am wenigsten in der deutschen Geschichte gewesen ist. Von solchen Täuschungen muß man sich losmachen, wenn man endlich die historische Bedeutung des Königthums erfassen und ihm seine wahre Stellung im Leben der Völker anweisen will. Aber indem man es thut, tritt man nicht seiner Würde, seiner Heiligkeit zu nahe, man giebt denselben die rechte Grundlage, indem man ihm die Selbständigkeit vindiciert.

An einem solchen selbständigen Recht des Königthums werden Anstoß nehmen die an dem Satz festhalten: „Alle Gewalt geht vom Volk aus". Aber entweder ist dies eine ganz theoretische Behauptung ohne allen besonderen Inhalt, die nichts wesentlich anderes sagen will, als daß, wie der Staat selbst, so auch alle Gewalt des Staats auf dem Volk ruhe, in dem Volk wurzele, ohne daß über die Handhabung oder Ausübung der Gewalt irgend etwas gesagt sein soll; oder es ist für den Staat mit wahrem Königthum falsch; wie andererseits für einen Staat mit wahrer verfassungsmäßiger Ordnung der andere jenem wohl entgegengestellte Satz: „Der König vereinigt in sich die ganze Staatsgewalt" unhaltbar ist und jedenfalls mehr sagt, als er da, wo er gebraucht wird, wohl eigentlich sagen soll.

Die Selbständigkeit des Königthums fordert Erblichkeit, oder, um in altdeutscher Weise zu reden, Gebundensein an ein Geschlecht. Dies ist gerade der Charakter des germanischen Kö-

nigthums von ältester Zeit her im Gegensatz gegen jede andere Form der Herrschaft; alles was man sonst in Anschlag zu bringen pflegt, größeren räumlichen Umfang, größere Ausdehnung der Herrschaft und Macht ist secundär und ohne durchgreifende Bedeutung. Es ist ein ganz richtiger Instinct, der da, wo das Königthum zu einer reinen Wahlmonarchie geworden ist, von einer Republik hat sprechen lassen: das deutsche Reich und zum Theil auch Polen unglücklichen Andenkens kommen da in Betracht; niemand wird wenigstens behaupten, daß dort noch wirklich Königthum bestand. Wogegen es umgekehrt ein gänzliches Verkennen der wirklich vorhandenen Verhältnisse ist, wenn man auch England ein solches absprechen, ihm eine aristokratisch-republikanische Verfassung vindicieren will.

Man hat sich viel bemüht, allerlei Gründe für die Erblichkeit der Herrschaft aufzustellen: Sicherheit der Succession und des Staats selber, Gewöhnung des Regenten an bestimmte Familiengrundsätze, Neidlosigkeit, geringere Gefährlichkeit für die Rechte und den materiellen Vortheil der Staatsangehörigen u. s. w. Aber solche Erwägungen der Nützlichkeit tragen offenbar sehr wenig aus; ihnen läßt sich leicht anderes, ebenso Erhebliches entgegenstellen: die Gefahren der Minderjährigkeit oder des Alters, das Bedenken, daß ohne alle Rücksicht auf Würdigkeit das höchste Recht im Staat übertragen wird, die Erfahrung, daß consequentes Verfolgen bestimmter Grundsätze sich viel mehr in einem aristokratischen Collegium zeigt, das Königthum nur zu oft bei dem Thronwechsel auch plötzliches Ueberspringen von einer Richtung in eine ganz entgegengesetzte kennt. Offenbar liegt die Bedeutung der Erblichkeit ganz wo anders. Zum Theil, muß man sagen, ist es ein eigenthümlicher geheimnißvoller Zauber, der ihr einwohnt, den man wohl anfechten, aber doch nicht beseitigen kann: die Völker des Al-

terthums haben ihm weniger unterlegen; aber die Germanen und alle die von ihnen Einfluß auf ihr politisches Leben erfahren haben sind in demselben befangen. Auch noch auf andern Gebieten als dem der Herrschaft zeigen sie eine Neigung erbliche Rechte gelten zu lassen. Aber wenigstens dort hat es einen tieferen Grund. Gerade daß der König ein selbständiges Recht hat, ist dadurch verbürgt, damit gegeben. Und wenn sich damit eine Einwirkung des Volks, eine Wahl im Geschlecht, oder wie sie sich sonst zeigen mag, verbindet, so ist die Vorstellung nun die, daß dadurch die einzelne bestimmte Person allerdings in das Recht oder die Würde eingesetzt wird, diese selbst aber an und für sich vorhanden sind, nicht erst durch jenen Act des Volks geschaffen werden: das Volk macht, wenn man es so ausdrücken will, den König, aber nicht das Königthum. An das Königthum hat auch der neue König schon vorher einen Anspruch; dieser Anspruch wohnt eben in dem Geschlecht und kommt nur durch die Wahl zur Anerkennung, so gut wie sonst durch die bestimmte Erbfolge: mit andern Worten, die Wahl entscheidet über die Folge, nicht über das Recht der Succession. Aber gleichwohl ist sie nicht ohne Bedeutung, selbst dann nicht, wenn sie in Wahrheit nichts wesentlich anderes ist als die Anerkennung des nächsten Erben. Sie drückt aus, daß auch das Volk sein Recht hat, sie giebt Gelegenheit, daß auch dies Anerkennung erhält. Oder wie man vielleicht am richtigsten sagen kann: sie ist für den Beginn der neuen Königsherrschaft das was nach germanischer Auffassung überhaupt zum Wesen des Königthums gehört: für alles staatliche Leben ein Zusammenkommen des Rechts welches dem Königthum selbständig einwohnt und dessen welches das Volk besitzt. Aber wesentlich ist sie darum nicht, und da sie andere größere Nachtheile bringt, hat das entwickelte Staatsleben sich von ihr los-

gemacht, ohne darum auf das zu verzichten was sie begründen und verbürgen sollte.

Man hat seit lange in verschiedener Weise sich bemüht, die eigentliche Bedeutung verfassungsmäßiger Ordnung in einem monarchischen Staat (besser: einem Staat mit Königthum), oder wie man gewöhnlich sich ausdrückt, die des constitutionellen Staats, zu bestimmen. Jeder weiß, wie man da häufig so verfuhr, daß man bemüht war, die Staatsgewalt in ihre einzelnen Theile zu zerlegen, und dann für diese Theile, oder für die verschiedenen Gewalten, wie es hieß, verschiedene Organe aufsuchte. Aber es bedarf jetzt keiner Ausführung mehr, wie man damit schlecht gefahren, entweder gar nicht zu Stande gekommen oder auf mancherlei Irrwege gerathen ist. Bald fand man drei, bald vier oder mehr Gewalten; fast nie wollte sich für jede, die man aufstellte, ein bestimmter Träger oder ein bestimmtes Organ finden: der König oder Herrscher, das sah man bald ein, war doch etwas anderes als ein Inhaber bloßer Executivgewalt; selbst der amerikanische Präsident hat, wie wir oben bemerkten, eine andere Stellung; die Gesetzgebung ließ sich nicht allein für die Volksvertretung vindicieren; den Gerichten, welche Träger einer dritten Gewalt sein sollten, war keine solche Selbständigkeit zu verschaffen, daß sie König und Vertretung hätten gleichgestellt werden können. Und die Hauptsache war, daß, die verschiedenen Gewalten oder vollends die bestimmten Träger der Gewalten ganz getrennt von einander hinstellen, in Wahrheit nichts anderes war als den Staat auflösen. In der Praxis ging die Sache nicht, und für die Theorie war es ohne Halt und ohne Bedeutung. Man kann sehr wohl verschiedene Richtungen der an sich Einen Staatsgewalt unterscheiden; sie zeigt sich theils als Bestimmung, theils als Handhabung der staatlichen Ordnung, und die letzte nimmt in

verschiedenen Verhältnissen wieder einen verschiedenen Charakter an. Allein dies ist bei allen Staatsformen gleichmäßig der Fall, und kommt an sich für die Verfassung gar nicht in Betracht. In Betracht allerdings, wer nun Bestimmung und Handhabung hat. Davon, wie das normiert und vertheilt ist, hängen zum Theil allerdings die verschiedenen Verfassungsformen ab. Aber eigentlich nie steht die Sache so, daß ein Theil nur das eine, ein anderer das andere ausschließlich hat. Am wenigsten kann davon bei dem Königthum die Rede sein. Denn damit wäre keine Selbständigkeit vereinbar. In einer solchen Trennung kann hier am wenigsten das Wesen verfassungsmäßiger Ordnung bestehen.

Wo eine solche sich findet, hat man wohl von einem beschränkten Königthum gesprochen. Der Gegensatz ist das unumschränkte. Man hat noch einen Unterschied gemacht zwischen dem unumschränkten Königthum und der Despotie, und ihn darin gesetzt, daß dort wenigstens das Recht der Einzelnen, das Privatrecht, anerkannt und geschützt, nicht von dem Willen des Herrschers abhängig sei: so war es in jener Alleingewaltherrschaft Dänemarks der Fall, und so sollte es wohl in allen absoluten Monarchien Europas im siebzehnten und achtzehnten Jahrhundert sein, wenn auch mehr als eine, nicht am wenigsten Frankreich, gerade hier ihre Verwandtschaft mit den Despotien des Orients zeigte.

Findet wirklich eine solche Anerkennung und Sicherung des privaten Rechtes statt, so widerspricht die Unumschränktheit an sich nicht dem Wesen des Königthums überhaupt: die Selbständigkeit ist hier vollaus und im weitesten Umfang vorhanden. Aber der deutschen Auffassung widerspricht sie, und man kann zuversichtlich sagen, daß, wo sie sich ausgebildet hat, es entweder unter fremdem Einfluß geschehen ist, oder auf Grundlagen,

die eigentlich nicht die eines wahren lebendigen Staats waren: entweder in patrimonialen, halb privatrechtlichen Herrschaften, oder in zufällig und meist gewaltsam zusammengebrachten Complexen von Landen und Leuten, die wenigstens erst zu einem Staat oder staatlichen Körper gestaltet werden sollten. Aber das mag hier dahingestellt bleiben; wir erkennen an, daß in zahlreichen und wichtigen Fällen das Königthum durch besondere Umstände zu einem unumschränkten geworden ist; und als charakteristisch dafür wird man es wohl bezeichnen können, daß es hier an jeder Bestimmung und Ordnung des öffentlichen Rechts fehle, daß dies vollständig von dem Willen des Oberhaupts abhange, der natürlich sehr viel Gutes wollen, sein Volk beglücken, selbst nach seiner Meinung in Wahrheit nur dem Staate dienen kann, aber doch immer für sein Wollen und Thun keine andere Bestimmung hat als seine Einsicht und Ueberzeugung, und keine andere Grenze als höchstens das private Recht, das aber doch auch wieder seiner Einwirkung unterliegt, von ihm modificiert und umgestaltet werden kann.

Wenn man aber einen solchen Begriff des unumschränkten Königthums gelten läßt, so folgt noch nicht, daß man ihm passend ein anderes als beschränktes gegenüber stellt, mag man bei der Beschränkung, von der man spricht, nur an das Recht oder an die Verfassung des Staats selbst denken, oder an selbständige Organe desselben, die neben dem König stehen, oder auch an einzelne Glieder oder Theile des Staats, die ihr bestimmtes Recht haben, wie Stände oder Gemeinden oder andere Körperschaften. Jedes solche Recht ist in Wahrheit nicht als Beschränkung des königlichen zu fassen. Wohl kann es mitunter zur Beschränkung des staatlichen Rechts werden, wenn der Staat Befugnisse, die eigentlich ihm zukommen, in andere Hände gelegt hat, aber ebenso oft auch nicht einmal das, indem sich

nichts anderes findet, als daß nicht Ein Organ allein thätig, der König wohl selbständig, aber nicht allein berechtigt, d. h. in den öffentlichen oder staatlichen Verhältnissen allein berechtigt ist. Und das Letztere gehört, daran müssen wir festhalten, entfernt nicht zum Begriff des Königthums. Spricht man von einer Beschränkung, so erscheint es stets als eine Abweichung von der natürlichen Ordnung, von dem was eigentlich sein sollte. Aber vielmehr ist die Unumschränktheit die Ausnahme, das Abnorme; der regelmäßige Zustand ist, daß auch das Volk ein bestimmtes Recht hat.

Indem man dies, wenigstens in gewisser Weise, anerkennt, sich aber zugleich durch jenen Satz des modernen Staatsrechts: „Der König vereinigt in sich die gesammte Staatsgewalt", bestimmen läßt, ist man bei uns in Deutschland wohl dahin gelangt, das Wesen der verfassungsmäßigen Ordnung darin zu setzen, daß in dem Staat, der einer solchen theilhaftig ist, (dem constitutionellen Staat) das Volk gewisse einzelne Rechte durch seine Vertretung neben dem König geltend zu machen, auch gegen denselben zu schützen habe, sogenannte Freiheitsrechte, das Recht, keine Steuern oder keine über ein gewisses Maß hinaus zu zahlen ohne Bewilligung, sich seinen Rechtszustand nicht ändern zu lassen ohne Zustimmung, und was der Art mehr ist. Allein auch dies muß man als eine theils falsche, theils wenigstens sehr untergeordnete und beschränkte Auffassung der Dinge bezeichnen. Das Volk wird hier dem König gegenübergestellt, als sei es etwas von dem Staat Verschiedenes, nur ein Theil des Staats, jene Rechte werden gewissermaßen zu privaten Rechten gemacht. Der König soll die ganze Staatsgewalt, das Volk keinen Antheil an derselben haben, aber gleichwohl Rechte besitzen, die für den Staat von der größten Wichtigkeit sind, deren Handhabung auf

das engste mit dem ganzen übrigen Leben des Staats zusammenhängt, die gar nicht getrennt von der Staatsgewalt gedacht werden können. Wahrlich, die verfassungsmäßige Ordnung eines Staats soll etwas ganz anderes als dem Volk eine Waffe in die Hand geben, der es sich im Nothfall zum Schutz bestimmter ihm einmal eingeräumter Rechte bedienen kann. Das deutsche Königthum kannte und kennt nicht neben dem selbständigen Recht des Königs, das sich auf den Staat als Ganzes bezieht, einzelne Rechte des Volks, die wie getrennt und gesondert für sich bestehen; es kennt vielmehr ein ebenfalls selbständiges Recht des Volks, das sich ebenfalls auf den Staat als Ganzes bezieht. Weder soll die Staatsgewalt getheilt, noch sollen der allgemeinen Staatsgewalt einzelne Rechte gegenübergestellt werden im Staat.

König und Volk zusammen sind der Staat. Der König ist das Organ, in dem die Hoheit des Staats zum Ausdruck, zur Erscheinung kommt. Er ist das Haupt, der Repräsentant des Staats. Nicht freilich, wie Stahl gesagt hat, die Personification des Staats in dem Sinn, daß der Staat in der Person des Königs, aber auch die Person des Königs in der Anstalt des Staats aufgehe; dawider hat Ahrens mit Recht eingewandt, daß das nichts anderes sei als eine Anwendung der pantheistischen Auffassung von dem Verhältniß zwischen Gott und der Welt auf das von König und Staat. Der König ist nichts ohne das Volk; er hat seine Gewalt nicht von dem Volk, aber auch nicht, wie einige gesagt haben, blos für das Volk: er hat sie so, daß sie wirksam wird in Gemeinschaft mit dem Volk. Zusammenwirken des Königs und des Volks, das ist das Wesen verfassungsmäßiger Ordnung. Diese gewährt dem Volk einen bestimmten geregelten Antheil an dem Staatsleben überhaupt. Eine solche ist auch nicht ein bloßes Zuge-

ständnis, ein Geschenk des Königs. Giebt er persönlich den Anlaß, daß sie eingeführt wird, oder veranlaßt er die besondere Form, in der sie auftritt, so thut er doch nichts anderes, als daß er die Ordnung herstellt, welche fehlte, oder sie so umgestaltet, als es nun den veränderten Verhältnissen angemessen ist. Das Wünschenswerthe und Rechte ist, daß auch hier ein Zusammenwirken stattfinde, daß vor allen Dingen die Ordnung auf der Anerkennung eines wirklichen Rechts beruhe. Die Charte Ludwigs XVIII. hätte wohl weniger Recht geben können, wenn sie mehr Recht anerkannt hätte, und hätte dann eher Aussicht gehabt, die Grundlage eines gedeihlichen staatlichen Lebens zu werden. „Da die Gesetze von England das geborne Recht (the birthright) des Volks in diesem Lande sind", — dieser Satz mehr als jeder andere sollte Geltung haben in jeder Verfassung.

Vieles andere kann wechseln, kann verschieden sein: die Art des Zusammenwirkens, der Kreis derer die daran theilnehmen, auch der Umfang des Gebiets, auf dem es stattfindet.

Darnach hat das Königthum in den verschiedenen Reichen und Zeiten einen verschiedenen Charakter angenommen. Was man neuerdings das constitutionelle Königthum genannt hat, ist nicht etwas ganz Besonderes und Eigenthümliches für sich, sondern nur eine einzelne Form oder Stufe in einer sehr mannigfachen und reichen Entwickelung, deren Darlegung einen Hauptgegenstand der europäischen Verfassungsgeschichte ausmacht.

Dies erkannt und durchgeführt zu haben, ist ein Hauptverdienst von Montesquieu, den beschränkte Unwissenheit moderner angeblicher Staatsmänner schmähen mag, den aber kein Geringerer als Niebuhr mit Recht einen der größten Geister genannt hat. Das Wesentliche seiner Leistung ist nicht so hauptsächlich, daß er auf die englische Verfassung aufmerksam machte und sie

als Vorbild aufstellte, als vielmehr, daß er nachwies, wie die Keime zu dieser Verfassung in den altgermanischen Einrichtungen lagen, und wie es nur auf eine rechte Ausbildung derselben ankomme, damit eine gedeihliche Ordnung der staatlichen Verhältnisse gewonnen werde. Auf diesem Wege ist Guizot später in seinen Vorlesungen über die Geschichte der Repräsentativverfassung fortgegangen. Wir in Deutschland entbehren bisher einer solchen umfassenden von historischem Sinn und politischem Blick zugleich geleiteten Darstellung.

Hier seien nur ein paar Bemerkungen über die der Geschichte angehörigen Formen des Königthums gestattet. Dasselbe hat eine eigenthümliche Umbildung erfahren namentlich durch den Einfluß des Lehnwesens. Das feudale Königthum oder der Lehnsstaat, wie man gewöhnlich sagt, zeigt noch etwas anderes als eine ausgedehnte oder eigenthümlich ausgebildete Mitwirkung einzelner Klassen des Volks am staatlichen Leben: sein Wesen ist Uebertragen der staatlichen Rechte an die einzelnen berechtigten Theile und Glieder unter Vorbehalt nur einer oft sehr unbestimmten und wenig wirkungsreichen Oberherrlichkeit. In Wahrheit liegt darin eine viel größere Beschränkung, ja Beeinträchtigung des Königthums als in jeder Art von verfassungsmäßiger Ordnung. Dort werden die staatlichen Rechte gänzlich hingegeben, hier ist nur bei ihrer Ausübung eine Mitwirkung anderer erforderlich: wer das erste gutheißt und lobt, aber das andere verdammt und als dem Begriff des Königthums widerstrebend hinstellt, hat wenig von seiner Bedeutung begriffen. Das heutige englische Königthum ist viel mehr wahres Königthum, als es das französische des eilften oder das deutsche des funfzehnten und der folgenden Jahrhunderte war. Das Eigenthümliche in den Verhältnissen des Mittelalters war, daß gewisse bevorrechtete Klassen nicht allein

eine Mitwirkung bei den allgemeinen staatlichen Angelegenheiten hatten, sondern diese zugleich einzeln für ihre Kreise ganz in ihre Hand nahmen, für sich selbständig, wenn auch wieder unter Mitwirkung anderer, übten. Im Laufe der Zeit erhielt bald das eine, bald das andere das Uebergewicht, in England jenes, in Deutschland dieses. Hier führte es zur Auflösung des Staats und zum Untergang des Königthums, dort nur zur bestimmten Ordnung der Verfassung. In Frankreich gelang es dem Königthum, beider Tendenzen Herr zu werden; es vereinigte die staatlichen Rechte wieder in seiner Hand und übte sie ohne Mitwirkung anderer aus.

Der Kreis derer die zur Theilnahme an den staatlichen Angelegenheiten berufen sind kann größer oder beschränkter sein. Man wird darnach von einem aristokratischen und demokratischen Königthum sprechen dürfen. Daß die gewöhnliche Unterscheidung der Staatsformen in Monarchie, Aristokratie und Demokratie nicht als zutreffend und ausreichend angesehen werden kann, ist schon öfter von andern gezeigt worden. Nur Königthum und Republik bilden einen Gegensatz, und ihnen mag passend die Theokratie als dritte, wenn auch selten vorkommende Form zur Seite gestellt werden. Aber Königthum und Republik, und man mag auch hier die Theokratie mitnennen, können demokratisch und aristokratisch sein; es ist ungewöhnlich, aber im Grunde nicht unpassend, daneben von einem monarchischen Königthum, einer monarchischen Republik und Theokratie zu sprechen. Es ist hier nicht der Ort dies weiter auszuführen und zu erläutern [1]; diese Auseinandersetzung hat es nur mit dem Königthum zu thun. Das monarchische wäre wesentlich das was oben das unumschränkte genannt ward, wo der König allein die staatliche Gewalt hat, allein das staatliche Recht be-

[1] S. die Ausführung I.

stimmt, das staatliche Leben leitet. Bei dem demokratischen Königthum ist nicht an Beschränkungen zu denken, wie sie die neuere Zeit manchmal hat einführen und auch in Verfassungsurkunden niederschreiben wollen, in der Mitwirkung des Königs bei der Gesetzgebung, der Anstellung der Beamten u. s. w., Beschränkungen, die in Wahrheit dem König die Selbständigkeit nehmen und ihn zu einem bloßen Executivbeamten machen würden. Demokratisch würde hier nur die Ausdehnung des Rechts, das überhaupt dem Volk zustehen soll, auf einen möglichst großen Theil desselben, um nicht zu sagen auf alle, außerdem etwa den Mangel jeder weiteren Gliederung und Vertheilung der Rechte bedeuten. Man könnte hier wohl das Bedürfnis haben, noch einen weiteren Ausdruck des Alterthums herbeizuziehen und ochlokratisch zu nennen, was manche als demokratisch ausgeben. Allgemeines Wahlrecht zu der Volksvertretung, die Vereinigung derselben in Einer allgemeinen Versammlung, allgemeine Theilnahme an den Geschwornengerichten, unbeschränktes Versammlungsrecht und dergleichen mehr, werden heutzutage meist als demokratisch ausgegeben. Man kann nicht behaupten, daß sie mit dem Begriff des Königthums an sich unvereinbar wären; sie ließen sich denken, ohne daß der König anders gestellt wäre als in Staaten, wo alles der Art fehlt. Aber sie sind unvereinbar mit einem gedeihlichen Staatsleben an sich, mit einer wahren Ordnung des Staats; die Republik wird, besondere Verhältnisse ausgenommen, ebenso wenig damit auskommen als das Königthum. Und wenn sogenannte Demokraten ein solches Königthum ohne Zweifel der aristokratischen Republik regelmäßig vorziehen würden, so müssen wir der Meinung sein, daß es ein Zustand ist, der als ochlokratisch, das heißt so viel wie staatverderbend, staatauflösend zu betrachten ist. — Aristokratisch kann die Verfassung des Staats mit König-

thum natürlich in sehr verschiedener Weise und Abstufung sein. Auch hier findet sich nicht selten eine Beschränkung des Königthums in wesentlichen Rechten und Befugnissen, wie es in den nordischen Reichen der Fall war, und diese kann wie in Polen so weit gehen, daß das Königthum sich beinahe in eine aristokratische Republik verwandelt. Aber etwas derartiges liegt nicht in dem Begriff: von einem aristokratischen Königthum ist auch da zu sprechen, wo die an sich berechtigte Theilnahme an dem staatlichen Leben, die Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten nur einem verhältnißmäßig kleineren Theil des Volks zusteht, mag dieser nun dies Recht als Stand oder auf dem Grund von Vermögensverhältnissen oder aus andern Ursachen besitzen. Dabei ist auch nicht einzuwenden, daß, wo eine solche Aristokratie besteht und Einfluß hat, in Wahrheit von einer Theilnahme des Volks nicht gesprochen werden dürfe. Denn einmal ist unter Volk nie die ganze Masse der Staatsangehörigen verstanden, wenn eine Theilnahme desselben am staatlichen Leben verlangt wird, mit nichten gesagt, daß alle unterschiedslos dazu herangezogen werden sollen. Sodann — und das ist von entscheidender Bedeutung — ist in den germanischen Staaten die herrschende Auffassung stets die gewesen, daß, wenn bestimmte Klassen oder Stände in den allgemeinen staatlichen Angelegenheiten thätig waren, sie das stets für die Gesammtheit, als die Gesammtheit darstellend, thaten. Das gilt von den fränkischen Reichsversammlungen und der angelsächsischen Witenagemota wie von dem späteren Magnum concilium oder Parlament, und gilt auch von den Landständen der deutschen Territorien, die, weit entfernt, wie eine beschränkte angeblich historische Auffassung gewollt hat, nur Rechte der Einzelnen zu vertreten, recht eigentlich die Aufgabe hatten, die

allgemeinen Interessen und Rechte des Landes wahrzunehmen, ja die durch ihre Ausbildung den Fürstenthümern vielfach erst einen mehr staatlichen Charakter gaben, indem sie dem privatrechtlichen Standpunkt des Fürsten gegenüber einen allgemeineren und öffentlich-rechtlichen zur Geltung brachten. Es ist daher in Wahrheit gar kein bestimmter Gegensatz von ständischer und repräsentativer Verfassung vorhanden. Stände, wo sie bestanden oder in alter Weise bestehen, waren und sind auch eine Repräsentation. Der Begriff, daß eine solche durch Wahl gebildet werden müsse, ist erst allmählich durchgedrungen, in England und anderswo. Ueber die Art der Wahl ist dann vollends nichts mit dem Worte Repräsentativverfassung entschieden: an sich kann sie so gut ständisch wie nach dem Census geregelt oder auch ohne alle erhebliche Beschränkung sein. Das aristokratische und das demokratische Königthum werden also beide unter jenen Begriff fallen; das letztere würde es nur dann nicht thun, wenn man sich denken könnte, daß das Volk unmittelbar in Urversammlungen sein Recht übte, was aber seit den Zeiten kleiner Gaukönige wohl nie anders als in Republiken vorgekommen ist und auch hier mehr und mehr andern Einrichtungen Platz macht.

Man hat sich oft darin gefallen, von einer Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie zu sprechen. Die überhaupt an dieser Eintheilung festhalten, sind dann genöthigt, den sogenannten gemischten Staatsformen einen besonders weiten Platz einzuräumen: so Brougham in seinem ausführlichen Werke über Politik. In Wahrheit ist es aber ein unklarer Begriff, mit dessen Aufstellung wenig oder nichts gewonnen wird. Denn, um zunächst wieder nur beim Königthum stehen zu bleiben, überall, wo dieses nicht gänzlich unumschränkt auftritt, muß dann eine solche Mischung, sei es von zwei, sei es

von allen drei Elementen, angenommen werden. Alles wovon wir bisher gesprochen wären also nur Arten solcher gemischter Verfassungen; ihrer wären so viele wie es Stufen des aristokratischen und demokratischen Königthums gebe. Und in der Republik würde sich am Ende dasselbe wiederholen, da auch hier selten Ein Element allein, regelmäßig wenigstens zwei zusammen in Betracht kommen werden. Die Ausdrücke „Mischung" und „gemischt" geben auch leicht die Vorstellung, als wenn es etwas Künstliches, Gemachtes, Unnatürliches sei, warum es sich handelt, während es vielmehr als das Naturgemäße, im Wesen des Staats Liegende betrachtet werden muß. Es ist eben der Begriff der Ordnung, die im Staate waltet, ja es gehört zur Natur des Staats als eines lebendigen Organismus, daß nicht alles Leben sich in Einem Punkte concentrirt, sondern sich in allen Theilen regt und durch alle bedingt wird.

Die Ordnung des Staats überhaupt ist es, daß das Volk, auf dem der Staat ruht, nicht blos passiv, sondern activ an demselben betheiligt und daß diese Theilnahme so geregelt ist, wie es die besonderen Umstände und Interessen erfordern; die Ordnung des Staats mit Königthum, daß zugleich innerhalb desselben ein Oberhaupt gegeben ist, das aus eignem Recht ohne Uebertragung von andern seine Stellung hat. Das Verhältnis beider zu einander bestimmt im einzelnen die besondere Verfassung.

Darzulegen, wie nun diese Verfassung heutzutage unter den gegebenen Verhältnissen einzurichten ist, oder mit andern Worten, wie das Zusammenwirken von König und Volk, die Theilnahme des Volks am Staat und staatlichen Leben stattzufinden hat, das ist die wichtigste Aufgabe, welche die Politik überhaupt zu lösen hat. Hier galt es nur den richtigen Ausgangspunkt für die ganze Untersuchung und zugleich für die

Beurtheilung der gegenwärtigen Verhältnisse zu gewinnen. Nur ein paar Bemerkungen mögen hinzugefügt werden.

Das Eine, worauf es ankommt, ist die Art und Weise, wie das Volk berufen und gegliedert werden soll, um sein Recht der Theilnahme zu üben, also die Frage nach der Bildung der Vertretung, durch welche dies wenigstens einem großen Theile nach geschieht, außerdem aber auch die Entscheidung über die Theilnahme am Geschwornengericht, am Heer u. s. w., überhaupt über die Ausdehnung oder Abstufung alles dessen was man politische Rechte und Pflichten nennt. Gewiß liegen hier große Probleme: die Verfassungskämpfe aller Zeiten haben sich nicht am wenigsten hierum gedreht; die Aussicht auf eine gedeihliche Entwickelung unseres Staatslebens in der Zukunft hängt wesentlich davon ab, daß es gelingt, hier die rechte Ordnung zu finden. Die socialen Verhältnisse greifen hier in die politischen ein. Es gilt, daß die wirklich lebendigen Kräfte des Volks gefaßt, weder abgestorbene Unterscheidungen künstlich aufrecht erhalten und neubelebt, oder einzelne Elemente über Gebühr bevortheilt, noch auch alles unterschiedslos zusammengeworfen und nur die Zahlen berücksichtigt werden. Glücklich, wenn diese Verhältnisse sich in einem natürlichen Verlauf historisch befriedigend gestaltet haben. So lange man kann, halte man sich von neuen willkürlichen Einrichtungen fern; wenn sie aber nöthig sind, mögen sie so einfach wie möglich, ohne Künstelei und Liebe zu Absonderlichkeiten hingestellt werden [1].

Leichter fast erscheint die Entscheidung darüber, in welcher Weise und Ausdehnung die Theilnahme stattfinden soll, obschon es auch hier an Abweichungen der Ansicht und wirklich schwierigen Grenzfragen nicht fehlt. Daß übrigens auch hier kein absolutes Gesetz gilt, in den einzelnen Fällen ein Verschiedenes

[1] Vgl. Ausführung IV.

zulässig, ja nothwendig ist, versteht sich von selbst. So viel kann man sagen, daß die Mitwirkung des Volks im ganzen so sein soll, daß sie das selbständige Recht des Königs nicht aufhebt, aber andererseits sich als ein wesentliches, zum Leben des Staats nothwendig gehöriges Element zeigt. Sie kommt nicht blos auf dem Gebiet der sogenannten Gesetzgebung, d. h. der Bestimmung und Feststellung des Rechts und der Ordnung im Staat, in Betracht, sondern auch auf dem der Handhabung des Rechts und der Ordnung, oder, wie man gewöhnlich sagt, dem der Regierung und der Gerichtsbarkeit. Bei der Gesetzgebung haben König und Vertretung zuzustimmen (falsch und irreführend ist hier die Bezeichnung des königlichen Rechts als Veto, da es sich nicht von einem Hindern, Verbieten, sondern von einem positiven Thun, Zustimmen, Mitwirken, handelt); beide werden auch Anträge, Vorschläge zu machen befugt sein (Initiative), während der König die beschlossenen verkündet, ins Leben einführt. In Bezug auf die Regierung zeigt sich die Mitwirkung einmal durch das Recht der Beschwerde und Anklage gegen die Rathgeber des Königs, sodann durch die Bewilligung der Mittel, deren es zur allgemeinen Handhabung der Ordnung oder doch zu neuen wichtigen Vorhaben bedarf. In der Gerichtsbarkeit sind zum Theil Erwählte des Volks unmittelbar thätig, theils kann die Vertretung an der Besetzung namentlich höherer Gerichte Antheil haben. — Nach der Auffassung der alten Deutschen stellte sich alles einfacher, weil die Einrichtung des Staats und seine Thätigkeit selbst einfacher waren, aber nicht wesentlich anders. Damals waren Gerichts- und Heergewalt die Hauptsache, das, worauf es im Staate wesentlich ankam, worauf alles andere zurückgeführt wurde. Dort urtheilte, wies das Recht das Volk; der König und seine Vertreter hatten die zwingende, den Einzelnen dem Recht unterwer-

fende Gewalt. Hier beschloß das Volk über den Krieg; aber der König hatte zu dem beschlossenen Krieg die Einzelnen aufzubieten und im aufgebotenen Heer den Oberbefehl. Dazu kam, daß jeder nur nach seinem gewohnten oder von ihm und seinen Genossen anerkannten Rechte lebte, daß er überall keine Steuern zahlte oder nur die welche er und seine Genossen zugestanden hatten. Dagegen über die vorhandenen Mittel verfügte frei der König, und wo sein Befehl nicht mit dem Recht in Widerspruch war, hatte derselbe volle Geltung. Die Verhältnisse sind anders geworden, aber die Principien sind dieselben geblieben.

Hier und da hat sich eine besondere Entwickelung geltend gemacht. Die sogenannte parlamentarische Regierung, wie sie in England sich ausgebildet, ist eine solche. Sie hebt das Königthum nicht auf, aber sie modificiert es. Was Stahl als Forderung des sogenannten monarchischen Princips dem gegenüberstellt, entspricht auch nur einer bestimmten Art des Königthums, einer bestimmten Vorstellung von demselben. Weder kann jenes als Bedingung verfassungsmäßiger Ordnung, noch dies als Erfordernis eines wahren Königthums angesehen werden. Das eine wie das andere legt den Schwerpunkt auf Eine Seite.

Verfassungsmäßig, muß man sagen, soll das niemals der Fall sein. Aber historisch kann und wird es geschehen. Die hervorragende Persönlichkeit soll die Macht und die Mittel haben, das Volk zu führen und zu heben. Aber das Volk soll auch sicher sein, daß der König sich nicht gegen seine Entwickelung und seine Interessen abschließt, daß nicht jähe Wechsel und Uebergänge sein Leben erschüttern. Ein harmonisches Zusammenwirken, eine volle freie Uebereinstimmung, das ist das Ideal, das vorschwebt. Es wird nie ganz erreicht; das Le-

ben zeigt stets Kämpfe und Schwankungen, wie sie mit der Unvollkommenheit aller menschlichen Dinge zusammenhängen, wie sie aber auch jenen Reichthum wechselnder Erscheinungen erzeugen, die das Verfassungsleben aller Völker aufweist, und ohne die dasselbe einförmig und todt sein würde.

III.

Das Wesen des Bundesstaats.[1]

Die Tage, da alles in Deutschland, was sich mit der Gegenwart und Zukunft des Vaterlandes beschäftigte, das Wort Bundesstaat im Munde trug und in Schriften und Reden über die Nothwendigkeit, die Bedingungen und die Folgen seiner Begründung gehandelt wurde, sind vorüber. Vielen mag es scheinen, als habe alles Interesse für diese Staatsform damit ein Ende, und als sei nichts weniger an der Zeit, als auf das Wesen derselben zurückzukommen. Ich bin stets einer andern Meinung gewesen, und habe gerade später, da der Kampf der Parteien über diese Frage verstummt war, das Bedürfnis gefühlt, mich eingehender mit derselben zu beschäftigen und an den Lehren der Geschichte wie der politischen Wissenschaft dasjenige zu prüfen was andere und was ich selbst in jenen Tagen der Bewegung darüber gedacht und geäußert haben. Wenn ich die Resultate davon jetzt darlege, so bin ich nicht gemeint, auf die frankfurter Reichsverfassung zurückzugehen und nach all' den Schmähungen, mit denen sie überschüttet worden ist, den Versuch zu machen, ihre Intentionen und ihre wirklichen Bestimmungen in das gebührende Licht zu stellen. Die folgende Ausführung wird es nicht verschweigen, daß ich selbst in wesentli-

[1] Früher gedruckt in der Allgemeinen Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur. 1853.

chen Punkten über das was für den Bundesstaat überall erforderlich ist nicht mehr auf dem Standpunkt stehe, den ich dort einige Male für mich und im Auftrag des Verfassungsausschusses zu vertreten hatte. Gegen anderes was beschlossen wurde habe ich stets nach Kräften angekämpft. Aber ich zweifle sehr, daß die, welche am meisten das Geschehene tadeln, die Dinge erheblich besser gemacht hätten; ich sehe namentlich, daß man da, wo man am freigebigsten mit dem Vorwurf doctrinärer Befangenheit und Beschränktheit umgegangen ist, oft gerade noch viel mehr nur in eine entgegengesetzte Doctrin verfahren ist und mit ihr nicht weniger einschneidend zu Werke gehen möchte, als es dort der Fall war. Ich werde aber auch niemals zu den Leuten gehören, welche meinen, dadurch besondere Einsicht und Weisheit zu bekunden, wenn sie das am meisten schmähen, wofür sie früher am eifrigsten wirkten, und dabei so befangen oder so unhistorisch sind, die später gewonnene Einsicht bereits in frühere Perioden zurückzuversetzen. Dessen darf sich keiner schämen, durch die Ereignisse und die in ihnen gemachten Erfahrungen belehrt zu sein. Es wird bei vielen der Fall sein, welche damals in Schrift oder Rede sich über diese Frage ausgelassen haben, und ich halte mich um deswillen nicht für berechtigt, wenn es denn überhaupt Interesse haben könnte, im einzelnen auf alle die verschiedenen Meinungen Rücksicht zu nehmen, welche in den Jahren der Bewegung geäußert worden sind.

Unter den zahlreichen Schriften jener Zeit mag ich hauptsächlich eine hervorheben, die man Grund hat W. Dönniges beizulegen: Bemerkungen über die neuesten Vorschläge zur deutschen Verfassung. München 1848. Wie man auch über den Standpunkt des Verfassers bei der damaligen Lage der deutschen Dinge urtheilen mag, das wird man ihm ein-

räumen müssen, daß er in klaren Worten treffender als andere die Erfordernisse des Bundesstaats bezeichnet hat. Außerdem habe ich einige Rücksicht auf Aeußerungen von Stahl, Brucken genannt Fock, Bunsen und namentlich Radowitz genommen. — Unter den ältern Schriftstellern sind nur einzelne näher auf die Sache eingegangen. Am meisten hat mich Tocquevilles scharfsinnige Auseinandersetzung über das Wesen der nordamerikanischen Verfassung belehrt. Erst später habe ich Welckers Aufsätze gelesen; ich bekenne gern, daß er damit vor Jahren schon einen dankenswerthen Anfang gemacht hat, die herrschende Unbestimmtheit und Verwirrung der Begriffe zu beseitigen, während man freilich die rechte Schärfe und Einfachheit in der Beweisführung der eigenen Ansicht vermissen wird. — In der Kürze aber hat, wie ich nachträglich gesehen, Bluntschli schon in der Geschichte des Schweizerischen Bundesrechts das Wesen des Bundesstaats richtig bezeichnet, aber sich näherer Ausführung enthalten und dadurch seine Ansicht über manches unbestimmt gelassen; während Zachariae, in der zweiten Auflage des Staatsrechts, und Pözl, im Staatswörterbuch, die etwas später von dem Unterschied des Staatenbunds und Bundesstaats gehandelt, in einigem abweichen, andere immer noch andere Wege eingeschlagen haben, die ganz vom Ziele abführen.

Soll der Versuch gemacht werden, über das Wesen des Bundesstaats zu einer klaren Einsicht zu gelangen, so mag es sich empfehlen, auszugehen von dem entgegengesetzten Begriff des Staatenbundes. Denn über diesen, scheint es, kann überall kein Zweifel sein. Der Staatenbund ist die Vereinigung verschiedener Staaten zu der gemeinsamen Erfüllung wesentlicher Aufgaben des Staatslebens. Es kommt hier nicht in Betracht, wo seine Grenze gegen blos vorübergehende Verbündungen der

Staaten zu ziehen ist; es genügt zu bemerken, daß der Staatenbund stets eine wahre Gemeinschaft politischer Interessen und staatlicher Thätigkeit voraussetzt. Aber es sind die Staaten selbst, welche die Verbindung ausmachen, welche als selbständige politische Körper handeln und durch ihr Zusammentreten erst einen neuen Staatskörper bilden, welcher dann freilich auch als ein selbständiges Ganzes auftritt. Die Grundlage der Verbindung ist ein Vertrag oder eine Einigung, ihr Charakter ein völkerrechtlicher. Dabei können große Verschiedenheiten bestehen.

Der Umfang der gemeinsamen Angelegenheiten kann enger begrenzt oder weiter gezogen werden. Ein Mehr in dieser Beziehung wird allein nie aus dem Staatenbund hinausführen, wenn nicht andere wesentliche Veränderungen dazu kommen. Es ließe sich selbst denken, daß unter Umständen in einem Staatenbund dasjenige über dessen gemeinsame Leitung und Besorgung man sich geeinigt hat erheblich über das hinausginge was in dem Bundesstaat der Bundesgewalt überwiesen ist.

Auch die Leitung der gemeinsamen Angelegenheiten kann auf verschiedene Weise erfolgen, nur daß jeder Staat als solcher an der Entscheidung Theil hat. Es ist nicht verwehrt, daß die Mehrheit den Ausschlag giebt und ihr Beschluß für alle bindend ist. Nur bei Aenderungen des Bundesvertrags selbst wird das Gegentheil, das Erfordernis allgemeiner Uebereinstimmung dem Wesen des einfachen Staatenbundes entsprechen; wenn aber dieser selbst nur als die Form einer älteren, unabhängig von ihm bestehenden Gemeinschaft bestimmter Staaten und Stämme erscheint, wird auch dies nicht unbedingt gefordert werden können, indem dann die Verbindung auch bei einer Umwandelung ihrer letzten Form in Wahrheit nicht auf dem früheren Bundesvertrage, sondern auf dem Recht der Geschichte, und eben darauf auch die Verpflichtung aller einzelnen Glieder

zur Theilnahme beruht. Weder die schweizer Cantone noch die deutschen Staaten sind blos durch die Verträge des Jahres 1815 gebunden, sondern diese erscheinen nur als die nähere Formulierung eines alten unvertilgbaren Rechts der Zusammengehörigkeit, das auch auf andere Weise seine Anerkennung finden könnte. Der bloßen Mehrheitsentscheidung eine solche Bedeutung beizulegen, daß damit bereits der Charakter des Staatenbundes aufgegeben werde, heißt das Wesen desselben durchaus verkennen; eben sie muß vielmehr auch hier als durchaus wünschenswerth erscheinen, weil ohne das eine wahre Gemeinsamkeit wesentlicher Staatsinteressen auf die Länge nicht bestehen kann: der Widerspruch des Einzelnen würde, wenn es anders wäre, hindern, daß irgend etwas geschähe, und ein Staatenverein kann ebenso wenig wie der Einzelstaat seine ihm überwiesene Thätigkeit ruhen lassen, ohne seinen Zweck zu verfehlen und der Auflösung entgegen zu gehen.

Die Form der gemeinsamen Leitung oder Regierung ist gleichfalls nicht von durchgreifender Bedeutung. Die Staaten können sich einigen über eine collegiale Behörde, in der sie alle einzeln oder durch Collectivstimmen vertreten sind; es ist aber kein Hindernis, daß sie Einen Staat oder Eine Person mit der Handhabung der gemeinschaftlichen Interessen beauftragen. Der schweizer Vorort hätte auch ständig sein können, ohne daß um deswillen der Verfassung von 1815 der Charakter des Staatenbundes genommen wäre. Die vereinigten Niederlande wählten den oranischen Statthalter, ohne daß wenigstens in der früheren Zeit die Verbindung dadurch eine andere Natur erhalten hätte.

Dem Staatenbund ist es nicht entgegen, wenn eine Landes- oder Reichsversammlung der gemeinsamen Regierung zur Seite steht. Diese wird die Staaten, nicht das Volk vertreten, und

das ist der Fall, sowie die Versammlungen der Einzelstaaten Abgeordnete zu einer gemeinschaftlichen Berathung der gemeinsam gemachten Angelegenheiten senden. Der deutschen Bundesversammlung könnten nur Abgeordnete deutscher Kammern an die Seite treten. Dem deutschen Bundesdirectorium der Sieben, das man einmal vorgeschlagen hat, entsprach keine andere Vertretung als jene der 300 Männer, die nur niemand eine Nationalrepräsentation hätte nennen sollen, da sie nie etwas anderes sein konnten als eine Repräsentation der Staaten. Wenn aber auch dem Staatenbund sich eine solche ständische oder repräsentative Körperschaft einfügen läßt, so ist doch klar, daß dieselbe niemals wahrhaft parlamentarische Rechte haben wird. Ihre Befugnis wird in den wichtigsten Angelegenheiten nicht über eine berathende Stimme hinausreichen, mag auch ein größeres Recht in Aussicht gestellt sein. Nur wenn ein Staatenbund die eigentliche Gesetzgebung in die Hand nehmen sollte, wäre, wo überhaupt ein geordnetes Verfassungsleben besteht, die Zustimmung eines solchen Ausschusses, wie unumgänglich, so mit Erfolg möglich. Denn daß Regierungen, welche jede für sich in der Gesetzgebung an die Mitwirkung ihrer Kammern oder Stände gebunden sind, die Befugnis haben sollten, in ihrer Vereinigung durch Delegierte, die ganz und gar von ihnen abhängig sind, jenes wichtige Recht einseitig für sich zu üben, widerstreitet so sehr aller politischen Vernunft, daß sich mit Mühe eine künftige Zeit überreden wird, wie solches je habe als möglich gedacht werden können. Aber immer wird der Einfluß einer solchen Versammlung ein sehr beschränkter bleiben. Sie hat keine Mittel, um auf die Regierung, die ihr gegenüber steht und die von den Einzelstaaten eingesetzt und getragen wird, einzuwirken; sie hat noch weniger Macht und Stärke, um das Beschlossene in den Einzelstaaten zur Geltung

zu bringen. Alle Ausführung ist diesen überlassen und hängt mehr oder minder von dem bereiten Willen derselben ab. Eine große Versammlung in solcher Stellung wird sich in vergeblichen Bemühungen aufzehren und in kurzer Frist das Ansehn nach außen und den eigenen Halt verlieren. Ein Schein der Kraft macht verwegen und führt zu tollkühnen, aber vergeblichen Experimenten; nur eine feste Stellung und wahre Macht geben einer Versammlung jene Sicherheit, welche die Vorbedingung ist für Mäßigung und Weisheit.

Der Staatenbund ist eine unförmliche, wenig befriedigende Organisation des staatlichen Lebens. Er erscheint regelmäßig nur als eine Durchgangsstufe zu andern Bildungen. Die Geschichte aller Zeiten lehrt, daß er häufigen Krisen ausgesetzt ist: entweder sein Band lockert sich so, daß er wesentlichen Aufgaben des Staatslebens nicht genügt, und die Glieder fallen aus einander, oder sie fühlen das Bedürfnis, ihre Einigung auf andere Grundlagen zu stützen, oder es geschieht, daß ein Staat sich stark genug fühlt, die Herrschaft über den ganzen Bund oder einen Theil desselben anzutreten. Ist aber die Vereinigung in ihren Grundlagen erschüttert, so werden kleine Besserungen meistens nicht viel austragen: eine Staatenrepräsentation wird die schwindende Kraft nicht herstellen; ein Band der Einheit mehr hinzugefügt, wird das Ganze nicht fester schließen. Nur wo jene tiefere historische und nationale Grundlage für die Verbindung vorhanden ist, wird die Einigung selbst nicht in Frage gestellt werden können. In diesem Sinne vorzüglich können die Urkunden des Deutschen Bundes ihn für unauflöslich erklären. Und auf diesem Standpunkt war es nicht so unrichtig, wie manche glauben machen wollten, wenn einmal preußische Staatsmänner, vor allen Radowitz, während sie die

Beseitigung der Bundesverfassung behaupten mußten, die Fortdauer des Bundes zugestanden.

Von dem Staatenbund wesentlich verschieden war das alte Römische Reich deutscher Nation; in der letzten Zeit seines Bestehens allerdings eine Vereinigung verschiedener Gewalten, die man freilich nicht in vollem Sinne Staaten nennen kann, die aber wenigstens als staatenähnliche Körper erscheinen und ihren Angehörigen großentheils die Stelle des Staats ersetzen mußten. An sich ist das deutsche Reich ja auch nichts anderes gewesen als eine weit ausgebildete Form des Feudalstaats, dessen Wesen darin besteht, daß eine Theilung der staatlichen Rechte in der Weise statthat, daß ein Theil verschiedenen Gewalten übertragen, ein anderer der ursprünglichen Staatsgewalt vorbehalten ist. — Es giebt im Gegensatz gegen die einfachen Staaten unter den zusammengesetzten Staatsformen mehrere, wo das Gebiet der Staatsthätigkeit einer Theilung unterliegt. Schon bei dem Staatenbund ist es in gewissem Sinn der Fall; bestimmte Befugnisse gehen eben auf die eingegangene Union über und werden von dieser geübt. Doch ist der Einzelstaat hier an und für sich im Besitz der vollen Staatsgewalt und alles dessen was zur Aufgabe des Staats gehört, und er vereinigt sich nur mit andern gleichgestellten zur gemeinsamen Handhabung und Pflege eines gewissen größeren oder geringeren Theiles jener staatlichen Angelegenheiten. Ganz anders dort, wo die Einzelstaaten, wenn man die Fürstenthümer u. s. w. so nennen will, man kann sagen, nur dadurch entstanden, daß so viele einzelne staatliche Rechte durch Verleihung seitens der ursprünglichen Staatsgewalt in Einer Hand vereinigt wurden, daß eben dadurch eine Art neuer Staatsbildung erwuchs. An sich hat die Uebertragung etwas Privatrechtliches an sich; erst die Vereinigung von Gerichtsgewalt, Heergewalt, Finanzgewalt in dem

Fürsten macht, daß der staatliche Charakter in seiner Herrschaft hervorbricht, erhebt den Complex von Land und Leuten, über welchen jene Rechte verliehen sind, zu einem staatenähnlichen Körper. Und wie sehr auch im Lauf der Zeit dies zunehmen mochte, immer erhielt sich der Begriff einer Uebertragung von dem Ganzen auf die Glieder, welche ihr Recht, wenn auch unentziehbar, doch nicht aus eigner ursprünglicher Befugnis hatten, während die gemeinsame Staatsgewalt zugleich eine Obergewalt war, der alle andern Gewalten untergeordnet sein sollten. Das Gebiet der Staatsthätigkeit war factisch getheilt, aber es gab einen Punkt der Einigung, wo es ursprünglich vollständig verbunden gewesen war, der auch immer noch als der Ausgang- und Mittelpunkt für die getrennten Glieder erschien. Ist der Staatenbund eine Vereinigung verschiedener Staaten zu einem neuen staatlichen Ganzen, so ist der Feudalstaat eine Auseinanderlegung eines einigen Staates in mehrere Individuen mit besonderem, mehr oder minder staatlichem Charakter. Dort wird die Neugestaltung von den einzelnen Staaten, hier von dem Mittelpunkt aus vorgenommen; das Volk selbst erscheint weder in dem einen noch in dem andern Fall als unmittelbar betheiligt. Es ist nur consequent, daß dies auf dem spätern deutschen Reichstag nicht selbst vertreten war, sondern daß sich eben die Gewalten hier zusammenfanden, welche die Gliederung des Reichskörpers ausmachten.

Der Bundesstaat ist wesentlich anderer Art; er steht dem alten Reich so fern wie dem Staatenbund. Völlig in die Irre geht Stahl, wenn er einmal den Satz aufstellt: das Deutsche Reich war ein Bundesstaat, die Entwürfe Preußens auf dem Wiener Congreß beabsichtigten einen Bundesstaat. Beides, was dort bestand und hier beabsichtigt ward, liegt weit genug aus einander. Auch die weitgehendsten Entwürfe preußischer Staats-

männer haben in den Jahren 1814 und 1815 doch nur einen, freilich stark und kräftig ausgebildeten Staatenbund im Auge gehabt. Das Deutsche Reich hätte man aber nur dann mit einigem Schein unter den Begriff des Bundesstaats bringen dürfen, wenn die Ansichten von Chemnitz (Hippolithus a Lapide) obgesiegt hätten: daß die Fürsten diejenigen Befugnisse, welche für die Gesammtheit sie mit dem Kaiser gemeinsam zu üben hatten, für ihren Antheil, ihr Territorium, selbständig, aus eigner Machtvollkommenheit besaßen[1]. Und auch dann blieben noch wesentliche Verschiedenheiten. Immer hatte dem Begriff nach eine Unterordnung der Einzelstaaten unter die oberste Reichsgewalt statt, während in Wahrheit das Staatsleben, soweit es überhaupt bestand, sich gänzlich von der Gesammtheit weg in jene hingezogen hatte. Beides ist gegen das Wesen des Bundesstaats. Und dazu kommt ein anderes. Im Staatenreich, wenn man den Ausdruck einer oben angeführten Schrift entlehnen will, hat ebenso wenig wie im Staatenbund das Volk eine unmittelbare Beziehung zu der einheitlichen Staatsgewalt.

Darauf aber kommt es wesentlich an bei dem Bundesstaat. Er ist, wie sein Name es sagt, ein Staat. Wenn der Staat in wissenschaftlicher Auffassung nicht als eine zufällige Vereini-

[1] So sagt Zachariae von der einen Art des Bundesstaats als Staatenstaats, den er aufstellt: er entstehe so daß für die einzelnen Theile eines größern Staatskörpers, unter fortdauernder Anerkennung einer sich über das Ganze erstreckenden Staatsgewalt, sich politisch selbständige, aus eignem Recht bestehende Regierungsgewalten entwickeln, und führt als Beispiel das Deutsche Reich an. Aber weder bestanden hier die Regierungsgewalten ursprünglich aus eignem Recht, noch entspricht es dem Wesen des Bundesstaats, daß die Staatsgewalt des Ganzen sich auch über die Einzelstaaten als solche erstreckt. Pözl geht noch weiter, und will es zulassen, daß die Hoheitsrechte der Einzelstaaten möglicher Weise als abgeleitet von der Centralgewalt zu betrachten seien.

gung von Individuen, herbeigeführt sei es durch Vertrag oder durch Gewalt, sondern als die Organisation eines Volks zur Erfüllung seiner höheren Lebensaufgaben erscheint, so ist der Bundesstaat diejenige Form desselben, wo ein Theil dieser allgemeinen Aufgaben des Staatslebens gemeinsam von der ganzen Nation, ein anderer Theil getrennt von den einzelnen Stämmen oder Abtheilungen des Volks zu erfüllen ist. Für gewisse Angelegenheiten eines wahren nationalen Lebens hat sich das Bedürfnis der Einheit ergeben, während andere einer eigenthümlichen Gestaltung nach stammesmäßigen oder localen Verschieschiedenheiten überlassen bleiben. Es ist, sagt Tocqueville, une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs, et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres. Er geht hier aus von der Entstehung einer solchen Ordnung, wenn die Trennung der Stämme oder Völker schon vorher bestanden hat; wir fassen sie lieber als eine Bildung, die dem ursprünglichen Bedürfnis der Nation entgegenkommt. Ganz verschiedene Völker werden sich zu solcher Einigung nicht leicht, oder doch nur unter ganz besondern Umständen wie in der Schweiz, zusammenfinden: sie entspricht den Verhältnissen einer in sich einigen, aber nach Stämmen gegliederten großen Nation. Die Einzelstaaten und der Gesammtstaat sind hier nothwendige Ergänzungen der eine des andern; erst in ihrer Vereinigung wird das ganze Staatsleben umfaßt; jedem fällt ein Theil desselben zu. Und für den bestimmten Theil steht das Volk in einem gleichen Verhältnis zu dem Einzelstaat und zu dem Gesammtstaat: jeder von diesen ruht auf der nationalen Grundlage.

Die Darstellung stößt hier auf eine Schwierigkeit, welche bemerkt werden muß. Es fehlt der Sprache ein allgemein an-

erkannter Ausdruck, um die staatliche Organisation der Gesammtheit im Gegensatz gegen die der einzelnen Theile zu bezeichnen. Nennen wir die Vereinigung beider Bundesstaat und diese Einzelstaaten, so bietet sich für jene andere Hälfte, wenn man so sagen darf, nur der Ausdruck Gesammtstaat dar, den auch die vorher angeführte Münchener Schrift gebraucht. Mit demselben verbindet sich allerdings gewöhnlich ein anderer Begriff; doch kann derselbe hier zu keiner Verwechselung führen, so wenig wie die im Deutschen Bunde übliche Bezeichnung der Einzelstaaten als Bundesstaaten jemanden irre leiten wird. Die Staatsgewalt im Gesammtstaat aber wird man am passendsten Centralgewalt nennen, da der Ausdruck Bundesgewalt, der sich außerdem darbietet, mit gleichem Recht für die Summe der im Staatenbund gemeinsam gemachten Angelegenheiten und Befugnisse verwandt werden kann [1].

Für den Bundesstaat wird also zunächst erfordert, daß ein bestimmter Theil des staatlichen Lebens gemeinsam, ein anderer ebenso bestimmter den einzelnen Gliedern überlassen ist. Auf die Art der Theilung kann es im allgemeinen nicht ankommen; diese läßt sich verschieden denken, und wird wirklich in verschiedenen Fällen verschieden sein. Aber mit der Theilung allein ist es nicht gethan, diese findet auch bei andern Formen des Staates statt. Das Unterscheidende ist, daß jeder Theil auch für sich wirklich Staat ist. Im Staatenbund ist es die Gesammtheit nicht, im Staatenreich sind es die Glieder nicht; im Bundesstaat müssen es beide sein, und darum sprechen wir eben

[1] Oben Grundzüge S. 43 ist nur auf den letzten Ausdruck als den üblichen Bezug genommen, während, um Misverständnissen vorzubeugen, der Ausdruck Gesammtstaat in diesem Sinn vermieden ist. Bluntschli sagt statt dessen Centralstaat, Pözl spricht von Centralgewalt, aber auch von Gesammtstaat, wo er die Staatsgewalt, den Staat der Gesammtheit meint; Zachariae braucht hierfür auch Bundesstaat.

hier von dem Gegensatz des Gesammtstaats und Einzelstaats.

Es ist aber für jeden Staat ein erstes Erfordernis, daß er selbständig sei, unabhängig von jeder ihm selbst fremden Gewalt. Darum waren die Fürstenthümer des Reichs keine wahren Staaten, weil sie eine Gewalt über sich hatten, die, sie mochte so schwach sein wie sie wollte, als eine höhere, ja als der Quell und Ausgangspunkt ihres Rechts erschien. Der Staatenbund ist aus demselben Grunde niemals selber als ein Staat zu betrachten; denn wie weit auch seine Competenz gezogen werde oder wie groß das Recht seiner leitenden Gewalt sei, das Maß und der Grund derselben liegt in der Vereinbarung der Staaten und in der Uebertragung bestimmter Befugnisse, welche diese vornehmen. Eine solche Uebertragung oder richtiger ein Aufgeben bestimmter Rechte kann auch bei dem Bundesstaat seiner ersten Begründung vorangehen, und muß geschehen, wenn dieser an die Stelle einer früheren verschiedenen Staatsordnung tritt. Das ist aber nur ein einzelner historischer Act, ganz verschieden von jener Begründung der staatenbundlichen Gewalt, welche immer nur auf dem Grunde der Delegation oder Bevollmächtigung beruht und kein eignes selbständiges Recht in sich trägt. Dem Bundesstaat aber ist eben dieses unentbehrlich. Der Gesammtstaat und der Einzelstaat müssen beide hier ein solches in sich tragen. Dieser darf ebenso wenig seine Berechtigung von jenem empfangen, wie umgekehrt der Gesammtstaat nicht erst in der Vereinigung der Einzelstaaten die Wurzel und den Grund seiner Existenz findet. Die Thätigkeit, welche der Einheitsstaat ganz und ungetheilt umfaßt, ist hier gewissermaßen gespalten; für jeden Theil giebt es eine besondere Organisation, jeder von beiden hat eine besondere Sphäre, aber innerhalb dieser Sphäre ist der eine so selbständig wie der andere. Im Bundesstaat hat der Gesammtstaat

und der Einzelstaat jeder ein geringeres Gebiet als der Einheitsstaat, aber innerhalb seines Bereichs ist das Recht weder des einen noch des andern schlechter als das des letztern.

Man kann diese Selbständigkeit mit einem in der Politik üblichen Namen nicht unpassend Souveränität nennen. Und nun zeigt sich bestimmt der Gegensatz dieser Ausführung gegen diejenige Ansicht, welche wenigstens früher Stahl vertreten hat. Er sagt: wenn die Souveränität nicht bei den Einzelstaaten, sondern bei der Centralgewalt ist — da ist Bundesstaat. Wir sagen gerade entgegengesetzt — und damit stimmt auch Zachariae überein —: nur da ist ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränität nicht dem einen und nicht dem andern, sondern beiden, dem Gesammtstaat (der Centralgewalt) und dem Einzelstaat (der Einzelstaatsgewalt), jedem innerhalb seiner Sphäre, zusteht. So bemerkt Tocqueville von der Bundesgewalt der Vereinigten Staaten: L'union telle qu'on l'a constituée en 1789 n'a, il est vrai, qu'une souveraineté restreinte (d. h. dem Umfang nach beschränkt); mais on a voulu que dans ce cercle elle ne formât qu'un seul et même peuple. Dans ce cercle, elle est souverain. Ganz unrichtig dagegen manche deutsche Schriftsteller: das Wesen des Bundesstaats sei, daß hier Staaten die Unterthanen seien, oder: der Bundesstaat begründe eine wahre Gehorsams- oder Unterthanenpflicht aller Bundesregierungen, und also eine wesentliche, nicht blos reale, sondern persönliche Beschränkung ihrer Souveränität. Auch davon ist gerade das Gegentheil wahr: nur der Umfang, nicht der Inhalt der Souveränität ist beschränkt, und jener für die eine Staatsgewalt so gut wie für die andere.

Dies sind Grundsätze von durchgreifender Bedeutung; sie geben für den Bundesstaat einen bestimmten unterscheidenden Begriff jenen früher erwähnten Staatsformen gegenüber. Nicht

der Umfang der Gemeinsamkeit, sondern die Art derselben bestimmt den Unterschied. Es läßt sich, wie schon angedeutet wurde, sehr wohl denken, daß verschiedene Staaten sich über dieselben Gegenstände oder selbst über einen weiteren Kreis des Staatslebens zu einer Gemeinsamkeit im Staatenbunde vereinigen. So wenig wie daraus schon ein Bundesstaat entsteht, ebenso wenig wird dieser aufgehoben, wenn bei einer Organisation in der angegebenen Weise der Competenz der Einzelstaaten weitere, der des Gesammtstaats engere Grenzen gezogen werden. Umgekehrt wird der Bundesstaat sich dem Einheitsstaat nur dann annähern, wenn die Centralgewalt ihr Gebiet so weit erstreckt, daß sie alle wichtigeren Aufgaben des Staatslebens in ihren Bereich zieht. Die Organisation des Gesammtstaats und die Art seiner Thätigkeit mögen dagegen der des Einheitsstaats so nahe kommen wie irgend möglich; es widerspricht das dem Wesen des Bundesstaats durchaus nicht, sondern es erscheint vielmehr nur als eine Nöthigung, die sich eben dadurch ergiebt, daß der Gesammtstaat innerhalb seiner Sphäre ganz dasselbe zu leisten hat, was der Einzelstaat in der seinen, der Einheitsstaat in dem ganzen Umfang des Staatslebens.

Wenn aber dergestalt die Selbständigkeit für den Einzelstaat wie für den Gesammtstaat als die wesentliche Bedingung dieser Staatsordnung erscheint, so bedarf es nur der Anwendung dieser Grundsätze auf die wichtigsten Verhältnisse des Staatslebens überhaupt, um ein vollständiges Bild von dem Wesen und der Einrichtung derselben zu gewinnen. Es wird im ganzen auch nicht darauf ankommen, die Nothwendigkeit dieser Forderung bei dem Einzelstaate durchzuführen, wo die allgemeine Meinung hierüber kaum an einzelnen Punkten einen Zweifel hat: daß weder die Regierung des Einzelstaats von der Centralgewalt bestellt, noch die Mittel ihrer Existenz von dieser

geboten werden sollen, ist auch dem unzweifelhaft welcher Bedenken haben wird, ob dasselbe mit dem gleichen Recht in dem umgekehrten Verhältnis behauptet werden kann. Es ist eben hier die Aufgabe und die Absicht zu zeigen, daß es sich in der That in beiden Fällen gleich verhält, und daß die Selbständigkeit an der einen Stelle ebenso vollständig durchgeführt werden muß wie an der andern. Auch hat, wie ein näheres Eingehen auf geschichtliche Thatsachen zeigt, wo ein wahrer Bundesstaat entstanden ist, ein innerer Trieb die Völker zu den entsprechenden Formen geführt. Die Lehre der Politik, von wie allgemeinen Grundsätzen sie auch auszugehen scheint, ist doch immer nur der Nachweis des Gesetzes, welches den lebendigen Productionen des Völkerlebens zu Grunde liegt.

Bei der Erörterung des Einzelnen wird man wohl einen verschiedenen Weg gehen können. Allem voran aber ist der Satz zu stellen, daß in dem Bundesstaat für den Theil des staatlichen Lebens, welcher gemeinsam ist, das Volk ganz und vollständig in derselben Beziehung zum Gesammtstaat stehen muß wie für den andern Theil zu dem Einzelstaat. Für alle Angelegenheiten und Aufgaben des Staatslebens, welche der gemeinsamen Staatsgewalt überwiesen sind, ist diese für die Nation ganz dasselbe, was der einfache Staat für den ganzen Umfang der Staatsthätigkeit ist. Es treten für sie eben deshalb ganz dieselben Verhältnisse ein. Sie giebt das Gesetz, es hat Geltung und es wird ausgeführt durch sie und keinen andern. Sie hat zu handeln, die ihr gestellten Aufgaben zu erfüllen, und es kann nur als durchaus unnatürlich erscheinen, wenn ihr dafür andere Bedingungen und Regeln vorgeschrieben werden sollten als dem Einheitsstaat. Das aber wäre der Fall, wenn hier die Vermittelung der Einzelstaaten erfordert, wenn die Centralgewalt auf die Thätigkeit dieser bei der Durch-

führung ihrer Zwecke angewiesen sein sollte. Dann wäre sie der sicheren und einheitlichen Ausführung niemals Herr; dann hätte sie mit allen den Schwierigkeiten und Uebelständen zu kämpfen, welche unvermeidlich sind, wenn eine obere Gewalt durch andere mehr oder minder selbständige Mächte ihren Willen vollstrecken lassen soll; dann würde es bald dahin kommen, daß in den verschiedenen Theilen ein verschiedenes Verfahren innegehalten, von einzelnen wohl die Ausführung geradezu hintangesetzt würde; dann wäre auch nur ein kleiner Schritt weiter zu dem ganz unerträglichen Zustand, daß selbst das Gesetz der Centralgewalt erst durch die Anerkennung und gewissermaßen Bestätigung des Einzelstaats Geltung gewänne. Alle Uebelstände der alten deutschen Reichsverfassuug wären offenbar eben damit gegeben. Dann träte andererseits auch das Verhältnis ein, welches man in den letzten Jahren so oft, und keiner mehr als Hansemann, als unwürdig und gefährlich für die Einzelstaaten bezeichnet hat, daß sie nichts zu thun hätten als die Gesetze und Gebote des Bundesstaats zu vollstrecken, und daß ihre Regierungen nur den Charakter der Unterbehörden annähmen: sie wären den Anordnungen, der Controle der Centralgewalt nothwendig unterworfen. Beide Staatsgewalten leiden unter einer solchen Ordnung der Dinge. Ein Staat, der blos Gesetze zu geben und allgemeine Anordnungen zu erlassen hat, deren Durchführung er anderen anheimstellen muß, verliert sich in Abstractionen ohne Werth und Bedeutung, oder verzehrt die Kräfte, welche er hat, in Bemühungen sein Ansehn aufrecht zu erhalten. Der Einzelstaat dagegen, welcher regieren und administrieren soll nach Gesetzen, die ein anderer giebt, verkommt in kleinlichem Detail und versinkt in einen Zustand, wo er gar nicht mehr Staat heißen kann. Bei solcher Theilung kann von keiner Selbständigkeit des einen oder anderen

die Rede sein. — Es ist auch keine Centralisation im gewöhnlichen Sinn, die auf dem entgegengesetzten Wege begründet wird: nicht das ganze Staatsleben wird im Mittelpunkt zusammengefaßt, nur der einzelne Theil gegen Zersplitterung und Auflösung geschützt. Man hat es Centralisation gouvernementale im Gegensatz zu der Centralisation administrative genannt. Diese kennt Frankreich, jene Amerika. — Lange genug ist das Richtige in Deutschland vollständig verkannt worden. Wohl haben Welcker und andere behauptet, daß der Bundesstaat als ein unmittelbarer Verein mit und unter allen Bürgern betrachtet werden müsse; sie haben aber nicht die Folgerungen gezogen, welche sich daraus ergeben. Als man die Einführung einer bundesstaatlichen Verfassung versuchte, ist man gerade hier von ganz unrichtigen Anschauungen ausgegangen. Schon die Frankfurter Verfassung scheute sich, der Reichsgewalt die eigene Administration zu übertragen. Vielleicht keiner mehr als ich selber im Namen des Ausschusses hat dagegen gesprochen: wir waren hier ganz und gar auf Irrwege gerathen, obschon fast allgemein uns eben dies am wenigsten vorgeworfen ist. Die sogenannte Dreikönigsverfassung hat dann denselben Grundsatz, nur noch viel entschiedener durchgeführt; sie hat es zur allgemeinen Regel gemacht, daß die Centralgewalt nirgends selbst zu handeln, sondern sich allezeit für die Ausführung an die Regierungen der Einzelstaaten zu halten habe. Es ist wohl bekannt, daß hauptsächlich Stüves Ansicht hierfür den Ausschlag gegeben. Aber man mußte annehmen, daß Preußen, daß speciell Radowitz, der die Verhandlungen leitete, die Verträge abschloß, damit einverstanden war. Doch hat man nachher erfahren, daß auch Radowitz einen wesentlich andern Begriff des Bundesstaats gefunden, das nothwendigste Erfordernis desselben anerkannt hat. Er sagt durchaus treffend:

„Rechte, welche der Centralgewalt verfassungsmäßig zustehen, soll sie stets selbst, nicht durch die Einzelstaaten ausüben. In jedem gegebenen Fall handelt daher die Centralgewalt oder der einzelne Staat, in keinem Fall aber beide. Daher steht in gewissen Beziehungen jeder Deutsche unter der Centralgewalt, in anderen Beziehungen unter der einzelnen Staatsgewalt, in keiner Beziehung aber unter beiden zugleich“. Er wird uns nicht überreden, daß das der Geist der Maiverfassung gewesen, welche der Centralgewalt in manchen Dingen wohl die Gesetzgebung und eine gewisse Oberaufsicht gab, aber dieselbe, wie die Denkschrift sich ausdrückt, von der eigentlichen Administration durchaus fernhalten wollte. Aber hier, wo es nicht gilt, über vergangene Versuche zu richten, sondern nur die Sache selbst zur Klarheit zu bringen, ist die übereinstimmende Ansicht des kundigen Staatsmannes vor allem willkommen zu heißen. Schon früher hat wenigstens in mündlicher Rede sich Bunsen mit aller Entschiedenheit zu derselben Auffassung bekannt. Ich erinnere mich gern des Abends, da er in Frankfurt mit eindringenden und überzeugenden Gründen das dort innegehaltene Verfahren bekämpfte.

Das Entscheidende ist Amerikas Beispiel, und gewiß hat Tocqueville vollkommen Recht, wenn er das Verfahren, welches die Vereinigten Staaten gerade in dieser Beziehung von Anfang her beobachtet haben, vor allem andern hervorhebt, wenn er hierin die wesentliche Verschiedenheit ihrer Verfassung von allen ähnlichen, hierin den Grund ihrer Dauer, ihrer Lebensfähigkeit findet [1]. Cette constitution, sagt er, qu'à la

[1] Dagegen dürften auch die neusten Ereignisse nicht angeführt werden. Auch sie haben ihren Grund nicht in einem Widerstreben der Einzelstaaten gegen die Bundesgewalt, sondern darin, daß das Volk in einem Theil des Bundesstaats diese als seinen Interessen feindlich ansieht und darin ein Recht zur Erhebung und Trennung findet, das es dann aller-

première vue on est tenté de confondre avec les constitutions fédérales qui l'ont précédée, repose en effet sur une théorie entièrement nouvelle, et qui doit marquer comme une grande découverte dans la science politique de nos jours. Dans toutes les confédérations qui ont précédé la confédération américaine de 1789, les peuples qui s'alliaient dans un but commun consentaient à obéir aux injonctions d'un gouvernement fédéral; mais ils gardaient le droit d'ordonner et de surveiller chez eux l'exécution des lois de l'Union. Les Etats américains qui s'unirent en 1789 ont non seulement consenti à ce que le gouvernement fédéral leur dictât les lois, mais encore à ce qu'il fît exécuter lui-même ses lois. Dans les deux cas le droit est le même, l'exercice seul du droit est différent. Mais cette seule différence produit d'immenses résultats...... En Amérique, l'Union a pour gouvernés, non des Etats, mais de simples citoyens .... Les anciens gouvernemens fédéraux avaient en face d'eux des peuples, celui de l'Union a des individus. Il n'emprunte point sa force, mais il la puise en lui-même .... Le pouvoir central agit sans intermédiaire sur les gouvernés, les administre et les juge lui-même, comme le font les gouvernemens nationaux; mais il n'agit ainsi que dans un cercle restreint. — Tocqueville fügt hinzu, es fehle der Ausdruck um diese eigenthümliche Form der Staatsverbindung zu bezeichnen. Es ist wahr, weder Union noch Confederation treffen das Wesen der Sache; die Worte bezeichnen beide den Bund der Staaten, nicht den Bund des Volks,

dings durch seine Organe in den Einzelstaaten ausspricht, während die Bundesgewalt sich ganz consequent nicht an diese, sondern eben an das Volk hält.

der selber für den Umfang, der ihm gegeben, Staat ist. Gerade die deutsche Sprache hat den treffenden Ausdruck hingestellt, wie durch einen innern Instinkt getrieben, ohne daß doch die Bedeutung und das Wesen der Sache selbst schon zum vollen Bewußtsein gekommen waren.

Darnach ergiebt sich dann schon leichter, was in dem Bundesstaat für die Selbständigkeit der hier vereinigten Staatsgewalten verlangt wird.

Diese Selbständigkeit hat sich einmal zu zeigen in den Organen, welche der Gesammtstaat, so wie jeder geordnete Staat, besitzen muß: Regierung oder Oberhaupt, Volksvertretung und Gerichte. Es sind nicht besondere Gewalten des Staats, welche diese repräsentieren, sondern der Staat als Organismus übt seine einheitliche Gewalt durch diese verschiedenen Organe aus, die auch neben einander in Selbständigkeit dazustehen haben, während das Staatsleben nur durch ihr Zusammenwirken möglich ist.

Am wenigsten entbehrt jeder Staat der selbständigen Regierung, die in dem monarchischen Staat dem Oberhaupt zusteht. Der Bundesstaat kann nicht anders gestellt sein. Es ist vielleicht die oberste Bedingung, es ist jedenfalls das deutlichste Merkmal einer wahren bundesstaatlichen Verfassung, daß Oberhaupt oder Regierung in keiner Weise in Abhängigkeit von den Einzelstaaten stehen. Darum ist jede Delegation durch diese unbedingt ausgeschlossen: weder die Regierungen der Einzelstaaten noch ihre Volksvertretung können das Organ bestellen, welches die Leitung der für die Gesammtheit der Nation gemeinsamen Angelegenheiten besorgen soll, auf welche die Einzelstaaten ihre Einwirkung gar nicht zu erstrecken haben. Wie das durch die Einzelstaaten bestellte Collegium von Bevollmächtigten oder Räthen oder Regenten den Staatenbund charakteri-

siert, so genügt ein solches allein, um jeden Gedanken an einen Bundesstaat auszuschließen. Wo es mit andern Einrichtungen, die diesem angehören, verbunden ist, findet sich eine Mischung entgegengesetzter Principien, die auch im Leben sich selten heilsam erwiesen hat.

Das griechische Alterthum hat in dem Achäischen Bund die Verhältnisse des Bundesstaats am umfassendsten zur Ausbildung gebracht. Die Regierung desselben, früher zwei Strategen, später der Stratege und Staatsschreiber, wurden von der gesammten Bundesversammlung gewählt, und ihrer Selbständigkeit gegen die Einzelstaaten würde es keinen Abbruch thun, wenn auch die Wahl, wie einige annehmen, auf die Mitglieder des Raths beschränkt gewesen und dieser durch die Einzelstaaten bestellt worden sein sollte: das Recht der Gesammtleitung der gemeinsamen Angelegenheiten empfingen sie nicht durch Uebertragung der Einzelstaaten, sondern durch die Wahl der einigen Bundesversammlung. Den Verfassungen des italischen Alterthums und des germanischen Mittelalters ist eine solche Einrichtung fremd geblieben, und erst die Staaten Amerikas haben aufs neue die Grundsätze des Bundesstaats auch hier vollständig in das Leben geführt. Die Wahl des Präsidenten durch das gesammte Volk, vermittelt durch besondere Wähler, die nur hierzu ernannt sind, entspricht wohl auf der einen Seite den republikanischen Grundsätzen der Verfassung, aber sie giebt zugleich dem jedesmaligen Haupt dieser Staatsverbindung eine Stellung, welche ihn jeder Abhängigkeit von den Einzelstaaten entrückt. Werden auch die Wähler nach den Staaten ernannt und geben in denselben ihre Stimmen ab, so wird doch nicht das Resultat für jeden Staat besonders gezogen und dann nach der Majorität der Staaten entschieden, sondern jenes Verfahren ist blos für die geschäftliche Ordnung eingeführt, und in

Wahrheit wird der Präsident durch die Gesammtheit und nicht durch die Einzelstaaten bestellt. Nur darin zeigt sich ein auffallender Mangel an Consequenz, daß in dem Fall, wo dieser Act keine entscheidende Majorität gegeben hat und deshalb die Wahl unter den verschiedenen Candidaten an das Haus der Repräsentanten übergeht, in diesem die Stimmen der Staaten und nicht die der Abgeordneten gezählt werden sollen. In der Hauptsache hat die schweizer Verfassung dasselbe Princip auf anderem Wege durchgeführt: wie in jenem griechischen Bundesstaat erwählt die Gesammtvertretung auch die Gesammtregierung. Diese ist gegen die einzelnen Cantone nicht anders als der nordamerikanische Präsident zu den Staaten gestellt; nicht nach dieser Seite, nur gegen die Versammlung entbehrt die Regierung der Selbständigkeit, welche bei einer kräftigen Staatsordnung für jedes Organ des Staats als nothwendig erscheint. Auch die Mehrzahl der Mitglieder, der directoriale Charakter dieser Regierung ist an sich nicht gegen das Wesen des Bundesstaats. Dieser verwahrt sich mit Entschiedenheit gegen ein Directorium bestellt durch die Einzelstaaten, in ihrem Auftrag handelnd, durch sie mit Macht und Autorität bekleidet. Ein Directorium aber, das ihnen gegenüber völlig selbständig seinem Ursprung und seinem Recht nach dasteht, ist durch die allgemeinen Gesetze des Bundesstaats nicht ausgeschlossen, wie viele und gewichtige Gründe auch sonst dagegen sprechen mögen. Wohl aber wird es in dieser Weise hingestellt nur einer durchaus republikanischen Staatsordnung entsprechen. In welcher Weise einem monarchischen Bundesstaat, wenn ein solcher jemals in das Leben eingeführt werden sollte, das selbständige Oberhaupt zu geben sei, über diese so vielfach und leidenschaftlich verhandelte Frage sollen erst zuletzt einige kurze Bemerkungen gemacht werden.

Es bedarf keiner langen Auseinandersetzung darüber daß für den verfassungsmäßig geordneten Bundesstaat eine allgemeine Landes- oder Reichsversammlung als Vertretung des Volks verlangt wird. Es steht nun fest, daß hier jederzeit eine unmittelbare Verbindung der Nation mit dem Gesammtstaat und seinen Organen stattfinden soll: man hat dies eben das nationale Element des Bundesstaats genannt. Das Volk soll einen Theil seiner höheren Lebensaufgaben eben hier zur Erfüllung bringen, und den Antheil, den es überhaupt am Staat und seinen Einrichtungen nimmt, die Mitwirkung, welche ihm nach allgemeinen politischen Grundsätzen eingeräumt wird, diese muß es auch hier behaupten. Es ist nicht durchaus undenkbar, daß eine absolut-monarchische Staatsordnung im Bundesstaat Platz griffe, so daß weder in den Einzelstaaten noch bei der Gesammtleitung die Nation irgend thätig wäre, daß gleichwohl die beiden Regierungen getrennt daständen. Aber irgend welche Dauer wäre einer solchen Verfassung sicher nicht zu versprechen. Da alles auf die Personen der regierenden Häupter gestellt wäre, könnte es an heftigen Conflicten nicht fehlen. Auch würde für eine solche Ordnung ein tieferer Grund sich nicht absehen lassen. Nicht um der doppelten Herrschaft willen, sondern um den Reichthum seines Lebens und seiner Entwickelung völliger entfalten zu können, wird ein Volk die einfache Ordnung des Einheitsstaats gegen die getheilte des Bundesstaats aufgeben. Dieser setzt immer ein regeres Bewußtsein der Nation von ihren Aufgaben, eine lebendigere Theilnahme an ihren Angelegenheiten voraus; er ist auf die Länge offenbar nur da durchzuführen, wo das Volk einen wirklichen Antheil an dem Leben des Staats nimmt. Wir sehen hier davon ab, ob der Bundesstaat, wie einige wollen, nur auf republikanischer Grundlage möglich sein sollte. Das Bestehen einer

Volksvertretung, welche eine volle Mitwirkung bei der Gesetzgebung und durch Feststellung des Staatshaushalts den gebührenden Einfluß auf die übrige Staatsleitung ausübt, fordert jedenfalls der Bundesstaat in höherem Maße noch als der Einheitsstaat. — Diese Vertretung kann und soll dann aber nicht die der Einzelstaaten sein; sie darf nicht aus den Versammlungen hervorgehen, welche diese für ihre besonderen Angelegenheiten berufen; nicht die ständischen oder repräsentativen Körperschaften der Einzelstaaten, sondern das Volk, welches ein unmittelbares Verhältnis zum Gesammtstaat wie zum Einzelstaat hat, soll hier vertreten sein, immerhin nach den lebendigen Gliederungen, welche bestehen. Wollte man etwa die Landesversammlungen nur als passende Wahlcollegien betrachten, so wäre das einmal eine Vermischung verschiedenartiger Zwecke, die in politischen Dingen niemals gut thut, und außerdem wäre es sicher das ungeeignetste Verfahren, das sich denken ließe, wenn ein größeres Land seine zahlreichen Abgeordneten in Einer Versammlung wählen sollte. Man läßt jetzt auch die Landesversammlungen regelmäßig nicht durch die Gemeinderäthe ernennen; wo es geschieht oder empfohlen wird, lassen sich die erheblichsten Bedenken dagegen geltend machen; und doch ist es eher zu rechtfertigen als jenes Princip. Denn bei aller Selbständigkeit, welche der Gemeinde zustehen mag, wird sie doch jederzeit zugleich als ein Glied des Staats erscheinen; während der Einzelstaat auch nicht in diesem Sinn Glied oder gar Unterabtheilung des Staatskörpers sein soll, den wir Bundesstaat nennen. — Wie es von der Landesvertretung allgemein gilt, daß jeder Einzelne nicht die Interessen seines besonderen Districts wahrzunehmen, sondern für das Ganze zu handeln hat, so ist in der größeren Versammlung des Gesammtstaats (der Reichsversammlung) niemand für den Staat, dem er angehört,

sondern alle sind für die Gesammtheit gekommen. Darum erstreckt sich angemessen auch die Wählbarkeit über den ganzen Umfang des Bundesstaats, während die Wahlen selbst in Districten erfolgen mögen, die sich wenigstens im allgemeinen den bestehenden Grenzen der Einzelstaaten anschließen. In diesen Punkten sind die schweizer Verfassung und die in Deutschland vorgeschlagenen Bestimmungen consequenter vorgegangen als selbst die amerikanische Union, wo die Wahl der Repräsentanten freilich eine durchaus allgemeine ist, die Wählbarkeit aber unrichtig sich an die Einzelstaaten bindet. Ebenso wenig kann es zur Nachahmung auffordern, wenn die Bestimmung des Wahlrechts diesen gänzlich überlassen wird, indem die allgemeinen Wahlen ganz auf dieselbe Weise erfolgen sollen wie die zu den besonderen Legislaturen. Auch hier scheint vielmehr eine allgemeine Regel durchaus geboten, und das besonders, wenn die Ansichten über die zweckmäßige Regelung des Wahlrechts so weit auseinander gehen, wie es heutzutage der Fall ist. Es ist natürlich in keiner Weise hier der Ort, irgend welche Grundsätze in dieser Beziehung zu vertreten. Nur die Bemerkung dürfte wohl am Platze sein, daß, wenn die ganze Staatsverbindung nicht auf rein demokratischer Grundlage beruht, offenbar die Wahlen zu der Versammlung des größeren politischen Ganzen, welche besondere und höhere Fragen zu behandeln hat als die des einzelnen Landes, mit Grund einer weiteren Beschränkung unterworfen werden können, als anderswo geboten erscheint. Aber es ist dann zugleich nothwendig, für die Abgrenzung des Rechts einen Maßstab zu finden, welcher den oft ziemlich verschiedenen Verhältnissen der Einzelstaaten entspricht; und daß hierbei große Schwierigkeiten entgegentreten, hat die Erfahrung allerdings nur zu sehr bewiesen. Sie wird größer, wenn man von Censusbestimmungen, die nach den

Verhältnissen der Einzelstaaten oder selbst einzelner Provinzen wechseln könnten, absehen und eine Vertretung nach lebendigen Gliederungen, Ständen, Berufszweigen, Gemeinden, versuchen will. Ist hier heutzutage bei der Auflösung der alten geschlossenen Ordnungen und der Unfertigkeit aller Neubildungen kaum in dem Einheitsstaat eine feste Grundlage zu gewinnen, so wird es bei den unzweifelhaft viel größeren Verschiedenheiten innerhalb eines ausgedehnten Bundesstaats wohl ganz zur Unmöglichkeit werden, darauf die Vertretung für den Gesammtstaat zu bauen.

Dem Volkshaus steht in der Verfassung aller Bundesstaaten ein anderes Haus zur Seite, Staatenhaus, Ständerath oder Senat. Es soll im allgemeinen einen doppelten Zweck erreichen. Einmal ist die Absicht, daß es den Vortheil des Zweikammersystems gewähre und die Stelle des Oberhauses einnehme; sodann sollen die Einzelstaaten hier eine Vertretung ihrer Interessen finden: gerade dies wird regelmäßig als eine durchaus nothwendige Bedingung bei der Organisation des Bundesstaats betrachtet. Auch wird man dieser Auffassung nicht entgegentreten. Nur scheint nach den hier entwickelten Grundsätzen eine andere Begründung nöthig, als man sonst wohl annimmt. Denn die Einzelstaaten als solche haben in der That an der Thätigkeit des Gesammtstaats keinen Antheil; was ihnen angehört, soll diesem fremd bleiben, und umgekehrt. Aber so sehr auch eine scharfe Scheidung der Competenz beider gewünscht und empfohlen werden mag, es ist klar, daß sie niemals vollständig gelingen wird, und daß jedenfalls der Gang der dem Gesammtstaat überwiesenen allgemeineren und wichtigeren Angelegenheiten auf die Verhältnisse der Einzelstaaten eine bedeutende Rückwirkung ausüben muß. Daraus erwächst für diese das Bedürfnis und das Recht, ihre Interessen auch bei

dem gemeinsamen Mittelpunkt zur Geltung zu bringen. Es kann das offenbar auf verschiedene Weise geschehen, durch eine Einwirkung sowohl auf die Gesetzgebung wie auf die Regierung, in einer Versammlung, die einen Theil der Gesammtvertretung ausmacht, und in einem Collegium, das der Regierung zur Seite steht. Das Erste ist die Stellung des Staatenhauses, wie es sein Vorbild in dem Senate Amerikas gefunden hat. Scharfe Beurtheiler haben wohl gerade diese Einrichtung für mangelhaft, für das Resultat eines bloßen Compromisses zwischen entgegengesetzten Principien erklären wollen. Es erscheint wenig angemessen, daß der Staat Delaware auf Einen Abgeordneten im Hause der Repräsentanten, zu welchem andere vierzig senden, zwei Senatoren ernennt. Doch sind schroffe Verschiedenheiten dieser Art seltener, und wenn auch ursprünglich ein solches Abwägen entgegengesetzter Rücksichten zu der getroffenen Einrichtung den Anlaß gab, so ist doch unzweifelhaft auch jenen wesentlichen Interessen der Einzelstaaten damit ihr Recht geworden; es ist außerdem für ein erstes Haus, dessen Nothwendigkeit die politische Weisheit der amerikanischen Gesetzgeber vollständig anerkannte, auf durchaus zweckmäßige Weise Sorge getragen. Die Schweiz hat es auch hier bequem gehabt, bei ziemlich analogen Zuständen dieselben Einrichtungen annehmen zu können, während die ungleich größere Verschiedenheit und die monarchischen Ordnungen der deutschen Staaten zu Modificationen auffordern mußten. — Wenn dann dem Senate Amerikas außer der Mitwirkung bei der gemeinschaftlichen Legislation zugleich Befugnisse anderer Art, auch eine Zustimmung zu den Verträgen des Staats und zu den Ernennungen der auswärtigen Gesandten, beigelegt wird, so ist das offenbar viel weniger auf andere Verhältnisse zu übertragen; es hängt in mancher Beziehung wenigstens mit der republikanischen Staatsord-

nung des Ganzen wie der Einzelstaaten zusammen: jene gab den Anlaß, den einen Theil des gesetzgebenden Körpers mit solchen Befugnissen auszustatten, diese ließ es zu, daß, insofern ein Recht der Einzelstaaten hierbei gewahrt werden sollte, dieses durch die Abgesandten zum Staatenhause geschehe, obschon dieselben keineswegs als Vertreter der Staatenregierungen angesehen werden können. Das Letzte würde nach den deutschen Entwürfen wenigstens nur bei einem Theil der Fall gewesen sein, und auch diese waren nicht so gestellt, daß man ihnen füglich das Recht beilegen konnte, eine Mitwirkung bei eigentlichen Regierungshandlungen auszuüben, wenn eine solche den Einzelstaaten zugestanden werden sollte. — Eben gegen dies Zugeständnis selbst aber werden sich auf dem Standpunkt des Bundesstaats Bedenken geltend machen. Am wenigsten dürfte es gerechtfertigt sein, daß die Mitwirkung an der Gesetzgebung, welche der Regierung zusteht, aufs neue einer solchen Theilung unterliege, so daß die Einzelstaaten in dieser bei beiden Factoren repräsentiert sein würden. Man kann nicht umhin, eine solche zwiefache Befriedigung wesentlich desselben Bedürfnisses für unnatürlich zu erklären, nur für geeignet, um dem Staat eine freie Bewegung in hohem Grade zu erschweren. Dagegen erscheint es viel weniger anstößig, wenn auch diejenigen gemeinsamen Angelegenheiten, welche nicht zur Competenz der allgemeinen Versammlung erwachsen, einer Berathung mit Repräsentanten der Einzelstaaten und speciell ihrer Regierungen unterliegen; wobei es freilich nothwendig ist, daß eine solche Einrichtung der Selbständigkeit der Bundesregierung und der Fähigkeit, in ihrer Sphäre mit voller Kraft und Verantwortlichkeit zu handeln, keinen Abbruch thut. Es wird sich auf diese Weise die Institution eines Bundesraths (Reichsraths) bilden lassen, dessen Thätigkeit auch nicht auf bestimmte Gegenstände, am we-

nigsten auf Vorbereitung der Gesetzentwürfe, zu beschränken ist, der aber freilich keine entscheidende, sondern eben nur eine berathende Stimme haben darf. Man könnte seine Aufgabe auch so bezeichnen, daß er dazu mitzuwirken habe, daß der Gesammtstaat die Schranken seiner Gewalt nicht überschreite und innerhalb seiner Sphäre nicht außer Acht lasse, wie die Nation, auf welcher er beruht, eben neben der Einheit auch die Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit ihrer Interessen, die zu der Bildung der Einzelstaaten geführt haben, gewahrt wissen will. Er ist weniger ein Organ als ein Correctiv des Gesammtstaats. Er ist denkbar auch bei republikanischer Staatsordnung, vielleicht schwer zu vermeiden, wenn ein monarchischer Bundesstaat ins Leben treten soll; aber nothwendig ist er nicht.

Daß das Gericht des Gesammtstaats ohne Zusammenhang mit den Gerichten der Einzelstaaten bleibt, bedarf keiner besonderen Ausführung. Nur darüber kann Zweifel sein, ob dasselbe mittelbar durch die Gewalten des Gesammtstaats selbst zu bestellen ist, oder ob die Einzelstaaten an seiner Besetzung wenigstens theilnehmen dürfen. Der erste Weg ist in Amerika eingeschlagen, wo der Präsident nach dem Rathe des Senats die Mitglieder der Gerichtshöfe des Bundes ernennt. Es hängt mit der ganzen Stellung der Bundesgerichtsbarkeit zusammen, welche nirgends als eine gerichtliche Gewalt über die einzelnen Staaten erscheint, aber sich auf den ganzen Umfang der Rechte bezieht, welche der Bundesgewalt übertragen sind. Es scheint angemessen, noch einmal Tocquevilles Worte anzuführen: Si vous reconnaissez, sagt er, que les Etats-Unis, dans les limites posées par leur constitution, ne forment qu'un peuple, il faut bien leur accorder les droits qui appartiennent à tous les peuples. Or, depuis l'origine des sociétés, on est d'accord sur ce point: que chaque peuple

a le droit de faire juger, par ses tribunaux, toutes les questions qui se rapportent à l'exécution de ses propres lois. Mais on répond: l'Union est dans cette position singulière, qu'elle ne forme un peuple que relativement à certains objets; pour tous les autres elle n'est rien. Qu'en résulte-t-il? C'est que du moins pour toutes les lois qui se rapportent à ces objets, elle a les droits qu'on accorderait à une souveraineté complète..... Une fois qu'on a établi qu'un procès était fédéral, c'est-à-dire rentrait dans la part de souveraineté réservé à l'Union par la constitution, il s'ensuivrait naturellement qu'un tribunal fédéral devait seul prononcer. Allerdings wird es stets so viel wie möglich vermieden, daß eine gerichtliche Entscheidung sich unmittelbar gegen den einzelnen Staat wendet. Wenn ein Gesetz oder eine Handlung des Staats gegen ein Bundesgesetz verstößt, wird dem Einzelnen, der bei dem Bundesgericht Recht sucht, dasselbe unbedingt zu theil, ohne daß man es nöthig findet, den Staat selbst direct zu verurtheilen oder das Gesetz für nichtig zu erklären. Da aber dem Bundesgericht die Entscheidung über seine Competenz allein anheimgestellt ist, so dient dasselbe doch in hohem Maße dazu, um das Recht und die Macht der Bundesgewalt zu stützen und ihre Autorität den Einzelstaaten gegenüber aufrecht zu erhalten. Seine Aufgabe ist nicht, zwischen den beiden Staatsgewalten selbst zu entscheiden; es fällt vielmehr gänzlich in das Bereich des Gesammtstaats und gehört ausschließlich diesem an. Ein anderer Theil seiner Befugnis geht freilich dahin, daß es Streitigkeiten zwischen den Einzelstaaten selbst oder zwischen einem Staat und den Bürgern des andern entscheidet. Allein hier soll das Gericht nur als eine diesen fremde und unabhän-

gige Instanz eintreten, und das ist der Fall, wenn es auch ausschließlich von dem Gesammtstaat bestellt wird.

Auf eine andere Auffassung wird man nur dann geführt, wenn man das Gericht als eine gewissermaßen schiedsrichterliche Behörde zwischen den beiden Staatsgewalten ansieht, wenn man ein hauptsächliches Gewicht darauf legen will, daß die Competenz des Gesammtstaats und Einzelstaats selbst vor das Gericht gezogen und zum rechtlichen Austrag gebracht werden könne. Dann darf das Gericht nicht der einen Seite selbst angehören, sondern muß gewissermaßen zwischen oder über beiden stehen. Und um dies zu erreichen, wird man zunächst eine gemischte Bildung, eine Ernennung theils durch die Centralgewalt und theils durch die Einzelstaaten, gerechtfertigt finden. Doch dürfte es in der That die ernsteste Prüfung verdienen, ob eine solche Stellung des Bundesgerichts im Zusammenhang mit der ganzen Organisation des Bundesstaats steht und sich als haltbar erweist. Wenn freilich die Centralgewalt, sei es die Regierung allein oder Regierung und Vertretung gemeinsam, auf dem Wege der Legislation die Verfassung selbst übertritt, etwa mit ihren Forderungen über sie hinausgeht, so steht es ohne Zweifel dem Einzelstaat wie dem Einzelnen frei, gegen solche Ueberschreitung bei dem Gericht Schutz zu suchen. Für diesen Zweck aber genügt die allgemeine Unabhängigkeit des Gerichts, und es begründet dies gewis noch kein Recht der Einzelstaaten auf Theilnahme an der Besetzung desselben. Noch ein anderer Fall wäre es, wenn dieselben hier zugleich über diejenigen Gegenstände Recht nehmen müßten, welche an und für sich ihrer Competenz überlassen sind und nicht zum Bereich des Gesammtstaats gehören; wenn also das Recht der Unterthanen hier für bestimmte Fälle einen Schutz erhalten sollte, wie er früher bei den deutschen Reichsgerichten gegeben oder

doch beabsichtigt war. Dies könnte aber jedenfalls nur inso- weit der Fall sein, als der Gesammtstaat selbst solche Rechte ertheilt oder in Schutz nimmt: über dasselbe hinaus dürfte die Competenz auch des Gerichts sich nie erstrecken, wenn nicht der Souveränität und Unabhängigkeit der Einzelstaaten innerhalb ihres bestimmten Bereichs ein wesentlicher Eintrag geschehen soll. Auch in diesem Punkt wird es darauf ankommen, dem Bundesstaat alles zu geben was er bedarf, aber nicht fremd- artige Zwecke damit zu verbinden oder Einrichtungen an ein- ander zu fügen, welche auf ganz verschiedenartigen Grundver- hältnissen des Staatslebens beruhen. Das alte Deutsche Reich mit einer allgemeinen Oberherrlichkeit über die andern staatli- chen Gewalten, die es umschloß, ist nirgends für die Zustände des Bundesstaats als Norm zu betrachten.

Vielleicht ist zu besorgen, daß, wenn der bisher gegebenen Ausführung, bei vielfachem Widerspruch, doch auch manche Zu- stimmung gleich von vornherein entgegenkommen mag, dies in dem Folgenden weniger der Fall sein wird, wo die Selbstän- digkeit der beiden Staatsgewalten im Bundesstaat, der Cen- tralgewalt wie der der Einzelstaaten, auch noch auf andern Ge- bieten in Anspruch genommen wird; dem wenigstens aufrichtige Freunde einer neuen bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland bisher hartnäckig widerstrebten, während freilich die Geschichte auch hier bestimmt genug auf dasjenige hinweist was geboten ist.

Es ist aber nothwendig, zuvörderst ein Wort von der Thei- lung der staatlichen Aufgaben zwischen den beiden Staatsge- walten zu sagen. An und für sich auf rein theoretischem Stand- punkt hat sie geringere Bedeutung; es ist wiederholt bemerkt worden, wie das etwas Mehr oder Weniger des Gemeinsamen an sich nicht als wesentlich für den Begriff des Bundesstaats angesehen werden kann. Gleichwohl wird man nicht verkennen,

daß die Sache praktisch die größte Wichtigkeit hat, und deshalb bei einer wissenschaftlichen Erörterung nicht übergangen werden darf. Kann diese auch weniger als anderswo darauf ausgehen, hier feste Gesetze aufzustellen, so giebt ihr doch schon die bisherige Erfahrung bestimmte Anhaltspunkte, von denen aus eine allgemeine Würdigung auch dieser Verhältnisse möglich wird.

Es unterliegt zunächst keinem Zweifel, und ist auch vorher schon ausgesprochen, daß die Theilung der staatlichen Functionen nicht in der Weise stattfinden darf, daß auf der einen oder andern Seite alles Bedeutende im Staatsleben zu liegen kommt. Es darf für den Gesammtstaat nicht dermaßen alles in Beschlag genommen werden was für die staatliche Entwickelung Wichtigkeit hat, daß für die Einzelstaaten nur lauter untergeordnete Functionen übrig bleiben; und ebenso wenig kann davon die Rede sein, eine bundesstaatliche Verfassung aufzurichten, blos um Eine Seite des staatlichen Lebens, etwa Zoll- oder Handelsverhältnisse, gemeinsam und einheitlich zu gestalten. Hierfür genügen andere Verbindungen der Staaten; und wäre das Erste der Fall, so würde es einer Nation ohne Zweifel in kurzer Frist als angemessen erscheinen, vollständig in den Einheitsstaat überzugehen und den Einzelstaaten höchstens die Stellung von Provinzen anzuweisen.

Soll nun die Theilung beiden, dem Bundesstaat und dem Einzelstaat, ein bedeutendes und selbständiges Gebiet staatlicher Thätigkeit zuweisen, so scheint nichts sich mehr zu empfehlen, als jenem die Gesammtheit der auswärtigen, diesem so viel wie möglich die inneren Verhältnisse zu übergeben.

Daß der Bundesstaat nach außen, in der Reihe der andern Staaten als ein selbständiges in sich geschlossenes Ganzes zu erscheinen hat, darüber ist immer am wenigsten Zweifel gewesen. Selbst der Staatenbund hat nicht selten dasselbe erstrebt.

Darin aber ist begriffen das Recht des Krieges und Friedens, der Bündnisse und Verträge, der auswärtigen Vertretung in Beziehung auf actives und passives Gesandtschaftsrecht. Es wird nur förderlich sein, wenn dies mit voller Entschiedenheit durchgeführt und so wenig Beschränkung wie möglich zugestanden wird. Nur Verträge von untergeordneter Bedeutung, und die mit den den Einzelstaaten überwiesenen inneren Angelegenheiten in untrennbarer Verbindung stehen, können diesen überlassen bleiben. Niemand wird auch heutzutage die für das ganze Volksleben so wichtigen Handelsverhältnisse von den auswärtigen Angelegenheiten sondern wollen; gehören hier wenigstens die Beziehungen zum Ausland unter die Centralgewalt, so zieht das die Ordnung auch der binnenländischen Handelsverhältnisse nach sich. Und ebenso können die Anstalten, welche dem Handel und der Schiffahrt dienen, nun nicht ohne Nachtheil und ohne Conflicte zu veranlassen der Centralgewalt vorenthalten werden. Es schließt sich hieran weiter dasjenige was sich überhaupt auf die Verkehrsverhältnisse bezieht: Post und Eisenbahn, Kanäle und Chausseen. Fühlen selbst ganz selbständige Staaten das Bedürfnis, für solche Angelegenheiten mit den Nachbarn zu besonderen Einigungen zusammen zu treten, so scheint es nur natürlich, wenn auch nicht durchaus nothwendig, im Bundesstaat diese Gebiete vollständig dem Gesammtstaat zu überweisen. Und fügt man dem, wie es Amerika und die Schweiz gethan, das Recht zur Bestimmung über Maß, Gewicht und Münze hinzu, und etwa die Befugnis, Patente für den ganzen Umfang des Bundesstaats zu ertheilen oder einzelne gemeinnützige Einrichtungen zu begründen, so wird natürlich, abgesehen von den Mitteln, deren es zur Erfüllung dieser Aufgaben bedarf, auch alles erschöpft sein worauf es bei einer bundesstaatlichen Vereinigung wirklich ankommen kann.

Alles Uebrige dagegen, was sich zunächst auf die inneren Angelegenheiten bezieht, muß Sache der Einzelstaaten bleiben: vor allem die Sorge für das Recht, seine Fortbildung und Handhabung, sodann die eigentliche Verwaltung, ebenso was der Staat von den höheren Lebensaufgaben der Menschheit in seinen Bereich zieht, die Beziehungen zur Kirche, zur Wissenschaft, das ganze Gebiet des Unterrichts. Mag sich auch für dieses und jenes wohl eine Gemeinsamkeit empfehlen, hier überwiegt das Interesse, eine möglichst scharfe Sonderung der Competenzen eintreten zu lassen. Nur besondere Verhältnisse werden zu einer Ausnahme führen; wenn die Schweiz z. B. der Bundesgewalt die Errichtung höherer Lehranstalten überträgt, weil die Erfahrung gezeigt hat, daß die Einzelstaaten, die Kantone, hier nicht die Mittel haben, um den größeren Ansprüchen an solche zu genügen. Ein anderer Fall kann eintreten, wenn ein Bundesstaat auf wirklich volksthümlicher Einheit beruht, und diese eine gemeinsame Fortbildung des Rechts in wichtigen Theilen erheischt. Einer solchen wird Deutschland, auch wenn es nie eine bundesstaatliche Verfassung erhalten sollte, weniger leicht entbehren als der Schweizer Bundesstaat. „In Deutschland, sagt Stahl einmal, besteht ein tiefes Bedürfnis, Nation zu sein, und darum für die Institute, in denen die sittliche Gesinnung und rechtliche Lebenswürdigung der Nation sich kundgeben, eine Gemeinschaft zu haben". Hieraus, nicht aus dem Wesen des Bundesstaats, ergeben sich wichtige Bestimmungen der Frankfurter Verfassung. Freilich fügte sie dann noch vieles hinzu, was man nicht gutheißen konnte, nicht sowohl da wo es sich von der Competenz der Reichsgewalt handelte, sondern, wo sie versuchte, allgemeine Normen für viele Verhältnisse des politischen und nationalen Lebens überhaupt in den Grundrechten aufzustellen. Wie weit etwas Derartiges allein

gerechtfertigt oder geboten sein kann, davon soll nachher gehandelt werden.

Zunächst ist auf der gewonnenen Grundlage die Untersuchung nach der nothwendigen Selbständigkeit der centralen Gewalt im Bundesstaate fortzusetzen.

Ist derselben ein selbständiges Recht und ein selbständiges bedeutendes Gebiet staatlicher Aufgaben überwiesen, so muß es sich eigentlich von selbst verstehen, daß sie auch alle die Mittel haben und selbständig haben muß, welche zur wirklichen Erfüllung jener Aufgaben erforderlich sind.

Dahin rechnen wir zuvörderst die Beamten. Diejenigen welche auf dem Gebiet der dem Gesammtstaat angewiesenen Thätigkeit für die Regierung desselben zu arbeiten haben, müssen nothwendig dieser unmittelbar untergeben sein. Mag es sich von der Vertretung im Ausland oder von der Kriegführung oder von den höheren und niederen Stufen der eigentlichen Regierung handeln, immer kann die obere Staatsleitung nur dann auf wirkliche Durchführung ihrer Absichten rechnen, wenn sie die erforderlichen Aemter besetzt und zu ihren Inhabern in einem unmittelbaren und persönlichen Verhältnis steht. Die Einzelstaaten sollen nicht mit der Ausführung der gesammtstaatlichen Angelegenheiten beauftragt werden, also können auch ihre Beamten wenigstens nicht als solche auf diesem Gebiet fungieren; eine besondere Uebertragung aber dieser Angelegenheiten auf dieselben Personen, welche von dem Einzelstaat für seine Zwecke verwendet werden, wird sich auch wenigstens nur in seltenen Fällen empfehlen, da eine solche zwiefache Stellung leicht zu Conflicten den Anlaß giebt, welche möglichst vermieden werden sollen. Diese Mischung verschiedener Functionen hat ihre Nachtheile bei den Beamten einer Gemeinde, so oft es auch geschehen ist und fortwährend geschieht, daß diesen zu-

gleich staatliche Geschäfte übertragen und sie dadurch zugleich zu Staatsdienern gemacht werden. Da aber die Gemeinde jederzeit in einer viel näheren Verbindung mit dem Staate steht als der Einzelstaat mit dem Gesammtstaat, wird es ungleich bedenklicher sein, wenn man eine ähnliche Doppelverpflichtung gegen die zwei Staatsgewalten eines Bundesstaats einführen wollte. Wohl ist dagegen eingewandt worden, daß auch eine doppelte Reihe von Beamtungen Uebelstände habe, daß es die Zahl der Arbeiter unnöthig vermehre, daß auch der Centralgewalt die erforderliche Kenntnis und Uebersicht fehle, um in den verschiedenen Landen die richtige Auswahl zu treffen, daß es ihr eigentlich überhaupt an einem bestimmten Kreise befähigter Männer fehle, aus deren Mitte sie ihre Diener wählen könne: die Vorbereitung auf den Staatsdienst, und was damit zusammenhänge, werde immer wesentlich Sache der Einzelstaaten bleiben, und es sei selbst zweifelhaft, ob die wirklich geeigneten Personen auch nur immer geneigt wären, die Aemter des Gesammtstaats zu übernehmen und sich dadurch von dem Einzelstaat, dem sie durch Geburt oder Wohnsitz angehören, zu trennen. Doch können diese Rücksichten nicht wesentlich den Ausschlag geben. Es wird sich vieles eben dadurch anders stellen, daß die Competenz des Gesammtstaats selbst keine zu weite Ausdehnung erfährt. Weder die Stellen der gewöhnlichen Administration noch die Justizstellen werden sich auf seinem Gebiet finden. Es kommen vorläufig, außer den Mitgliedern der Regierung und ihrer Collegien selbst, hauptsächlich in Betracht einmal diejenigen, welche an der Vertretung bei andern Staaten in politischer und handelspolitischer Beziehung theilnehmen, sodann aber die mehr technischen Beamten, welche für die Leitung der Verkehrs-, Zoll- und theilweise der Finanzverhältnisse nothwendig sind. Beide Klassen aber, die letzte sowohl in

den höheren und leitenden Persönlichkeiten wie in den zur Ausführung des Details bestimmten Mitgliedern, nehmen eine von den gewöhnlichen Civil- und Justizbeamten wesentlich verschiedene Stellung ein, und es wird, wenn man diese Angelegenheiten der Centralgewalt so viel wie möglich ganz überträgt, geringe Schwierigkeiten haben, auch die hierfür geeigneten Persönlichkeiten ganz und gar für den Dienst derselben zu gewinnen, wenn es noth thäte, selbst die Bildung derselben zu übernehmen. Bei allen denjenigen welche für die Besorgung der auswärtigen Geschäfte angestellt werden, dem gesandtschaftlichen Personal und den Consuln, kann dann an sich schon von einer Collision mit den Beamten der Einzelstaaten oder mit diesen selbst gar nicht die Rede sein. Aber auch die über die verschiedenen Theile des Bundesstaats zerstreuten Zoll-, Steuer-, Eisenbahn- oder Postbeamten werden zu keinen besonderen Vorkehrungen Anlaß geben; in ihren privaten Verhältnissen können sie unbedenklich den Angehörigen der Einzelstaaten gleichgestellt werden; in politischer Beziehung aber ist ihre abgesonderte Stellung nicht eben bedenklicher als die der Postbeamten in denjenigen deutschen Staaten, welche sich der Ausübung des Postregals begeben hatten, oder die der Eisenbahnbeamten, welche große Gesellschaften oft durch mehrere Lande hindurch angestellt haben. Ebenso wenig kann der Aufenthalt einzelner höherer technischer oder anderer Staatsdiener den Einzelstaaten Nachtheil bringen; es ist für sie fortwährend nicht viel anders, als wenn große Associationen verschiedener Art die Besetzung zahlreicher und theilweise bedeutender Stellen haben. Hier aber gewährt die Stellung der Bundesbeamten zugleich den Vortheil, daß die Existenz und Bedeutung der Centralgewalt allen Angehörigen des Bundesstaats jederzeit unmittelbar zur Anschauung gebracht wird. Das Bundesgericht endlich nimmt

eine so hohe Stellung ein, daß es wenigstens mit keiner Mühe verbunden sein kann, jederzeit die befähigten Persönlichkeiten zu gewinnen.

Vielleicht die größte Schwierigkeit in dem Bundesstaat macht die Stellung des Heeres und seiner Officiere. Jene Republiken Amerikas und der Schweiz sind derselben freilich zum großen Theil enthoben, da die besondere Lage oder die eigenthümliche völkerrechtliche Stellung derselben ihnen die Nöthigung, ein regelmäßiges stehendes Heer zu halten, abnimmt. Da unterliegt es geringen Bedenken, die allgemeine Miliz den Einzelstaaten zu überlassen, das eigentliche Kriegsheer dagegen, soweit und wenn ein solches zusammenkommt, als Angelegenheit der gemeinsamen Staatsleitung zu betrachten. Doch zeigt sich ein Zusammentreffen der beiden Staatsgewalten auch schon in Amerika darin, daß eben ein Theil der Miliz für den Dienst der Vereinigten Staaten gebraucht wird, und daß der Congreß die Sorge für die Organisation, Bewaffnung und Disciplin im allgemeinen zu tragen hat. Ein solches Interesse wird bedeutender hervortreten, je mehr der betreffende Bundesstaat in der Nothwendigkeit ist, einen bedeutenden Theil seiner Wehrkraft präsent zu halten. Denn jedes Recht den Einzelstaaten zu entziehen und die gesammte Besorgung und Leitung der militärischen Verhältnisse der Centralgewalt zu übertragen, muß in vieler Beziehung als bedenklich erscheinen. Noch weniger aber kann es möglich sein, jene in dem vollen Besitz der Heeresgewalt zu belassen und den Bundesstaat für diese wichtige Seite des staatlichen Lebens einfach auf sie zu verweisen. Das Heer ist zunächst für die Vertheidigung und Schützung der Nation nach außen bestimmt; es steht die Wehrkraft der Völker mit ihrer Stellung in der Reihe der übrigen Staaten in dem nächsten Zusammenhang; und mit Grund ist deshalb auf das Recht

zum Aufgebot jederzeit der größte Werth gelegt worden. Ist daher die Geltendmachung und Vertheidigung jener Stellung dem Gesammtstaat überlassen, so ist es unabweislich, demselben auch, wenn nicht das Heerwesen ganz, so doch einen bedeutenden Antheil an demselben zu übergeben; die Centralgewalt würde einer wesentlichen Bedingung ihrer staatlichen Selbständigkeit beraubt sein, wenn sie für die Handhabung des wichtigsten der übertragenen Rechte auf die Unterstützung der Einzelstaaten verwiesen wäre. Aber es kann nicht verkannt werden, daß auch die Sorge für die innere Ordnung und Sicherheit des Staats der Heeresmacht bedürfen kann; und dieses Gebiet soll dem Einzelstaat nicht entzogen werden. Dieser würde wieder aller Kraft und Lebensfähigkeit zu ermangeln scheinen, wenn er nicht die Mittel hätte, sich in seiner Sphäre zu schützen. Dazu kommt, daß bei unserm jetzigen Heerwesen das Heer selbst nur als ein Theil der allgemeinen Bevölkerung erscheint, welcher zeitweise die für den Wehrdienst nöthige Ausbildung erwirbt und zugleich dem Bedürfnis einer stets präsenten und gerüsteten Mannschaft entspricht. Es würde aber zu tief in das Leben der Einzelstaaten eingreifen und ihm ein wesentliches Stück seines Körpers entziehen, wenn dieser bedeutende Theil seiner Bevölkerung für jene Zeit ganz und gar aus allem Zusammenhang mit seinen Ordnungen genommen und ausschließlich dem Bundesstaat überwiesen werden sollte. Das läßt sich denken, daß einer als Bürger zwei unter sich engverbundenen Staatskörpern angehört; aber dem einen als Soldat zu dienen, dem andern Bürgerpflichten zu leisten, wird als unnatürlich erscheinen; auch das Beispiel der Söldner in älterer und neuerer Zeit dürfte mit einer solchen Auffassung schwerlich befreunden. Und dieser Umstand würde, abgesehen von vielen andern Gründen, es auch nicht empfehlen, was einer anrathen

könnte, eine doppelte Heeresmacht, die eine für den Gesammtstaat, die andere für die Einzelstaaten, aufzustellen. Geld und anderes mag man also theilen: die lebendige Wehrkraft einer Nation wird sich nicht ohne die größten Nachtheile dergestalt spalten lassen. Hier wird also eine Auseinandersetzung der beiden Staatsgewalten in ihrem Recht und ihrer Thätigkeit unvermeidlich. Der Gesammtstaat muß die Verfügung über die Wehrkraft für seine Zwecke vollständig haben, sammt dem Recht, dasjenige anzuordnen und auszuführen was nöthig ist, um ihm eben diese Verfügung nach seinem Bedürfnis vollständig zu sichern. Es können wohl verschiedene Ansichten darüber herrschen, was eben hierzu erfordert wird. Ueberall wo mehr nach Zweckmäßigkeit als festen Grundsätzen verfahren wird, stellt sich solcher Zwiespalt ein. Man mag aber wenigstens versuchen, so zu scheiden, daß der Centralgewalt außer der allgemeinen Organisation namentlich so viel eingeräumt wird, daß die oberen Befehlshaberstellen von ihr abhängig sind, und zwar eben diejenigen, durch welche sie auf die verschiedenen selbständigen Abtheilungen des Heeres einzuwirken hat, während die diesen nach dem strengeren militärischen Zusammenhang untergeordneten Officiere in demselben Verhältnis zu den Einzelstaaten stehen können wie die Abtheilungen des Heeres selbst. Wenn den Einzelstaaten dann die Aufstellung, die Ausbildung, die Unterhaltung und die locale Verfügung sammt der Ernennung der meisten Officiere verbleibt, so ist ihr Bereich immer noch ein ausgedehnter, und wenn sie hierbei auch an die allgemeinen Gesetze und Anordnungen des Ganzen gebunden sind, so erscheinen sie darum doch nicht als blos ausführende Behörden, sondern sie haben auf einem wichtigen Gebiet staatlicher Verhältnisse innerhalb gewisser weitgezogener Grenzen eine immer noch sehr bedeutende Thätigkeit zu üben. Der Gesammtstaat aber

ist nicht in der freien Verfügung über die Kräfte beschränkt, welche er für die Aufrechthaltung seiner Macht und Stellung niemals entbehren kann.

Wo die Lage des Landes eine Flotte nöthig macht, wird diese ganz dem Gesammtstaat überwiesen werden müssen; sie hat ihre Bedeutung nur in der Vertretung des Staats nach außen, in dem Schutz des Handels und dessen was damit zusammenhängt. Sie dient immer dem Ganzen, und ihre Unterhaltung könnte nie den Küstenstaaten allein aufgebürdet werden.

Nicht minder aber ist es nöthig, daß die Centralgewalt die pecuniären Mittel hat, ohne die heutzutage eine Regierung am wenigsten geführt werden kann; und zwar muß sie dieselben wieder selbständig besitzen, nicht durch die Beiträge der Einzelstaaten. Die Institution der Matricularbeiträge ist durchaus wider die Natur des Bundesstaats, dessen Centralgewalt, wie sie überall unabhängig dastehen soll, am wenigsten auf fremde Mittel verwiesen werden kann. Der Bundesstaat ist eben nicht eine Vereinigung der Staaten zu gemeinsamen Zwecken, die sich dann über eine verhältnißmäßige Betheiligung an den daraus erwachsenden Kosten zu einigen haben; sondern derselbe ist dem Volk für einen bestimmten Kreis seiner Thätigkeit die Form, die Anstalt, in welcher es diesen Theil seiner allgemeinen Aufgaben erfüllt, und dieselben Rücksichten, welche für den Einzelstaat eine Deckung der so erwachsenden Bedürfnisse durch die Mittel des Volks und aus der Gesammtheit seines Capitals nothwendig machen, müssen auch hier eintreten. Darum sagt die amerikanische Verfassung gleich zu Anfang: The congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay debts and provide for the common defence and general welfare of the United-States; but all duties, imposts and excises, shall be uniform throughout the

United-States; to borrow money on the credit of the United-States, — und: the net produce of all duties and imposts laid by any state on imports or exports, shall be for the use of the treasury of the United-States; and all such laws shall be subject to the revision and controul of the Congress. Auf ähnliche Weise stellt die schweizer Verfassung dem Bundesrath einen Theil der Zolleinkünfte, die Erträgnisse der Post und einige andere Einnahmen zur Verfügung. Daß man daran denken konnte, einen Bundesstaat zu gründen, der auf Matricularbeiträge angewiesen sein und daneben das Recht erhalten sollte, Schulden zu machen, ohne irgend welche Deckungsmittel zu haben, erscheint als ein Beweis politischer Naivität, den man sich wohl hätte ersparen können. Schon an sich sind Matricularbeiträge, die nach der Zahl der Bevölkerung bestimmt werden, keine gerechte Vertheilung gemeinsamer Lasten, da dergestalt die reichen und blühenden Provinzen ganz außer Verhältnis gegen ärmere Landstriche bevorzugt sind. Dazu kommt, daß sie nie die volle Sicherheit des Bezugs geben. Die traurigen Erfahrungen, welche das Deutsche Reich zu allen Zeiten seiner Geschichte gemacht hat, braucht man kaum in Erinnerung zu bringen, um überall gegen eine solche Art der Beschaffung von Mitteln zu warnen. Nicht einmal die Erhebung der Bundeseinkünfte dürfen die Einzelstaaten haben. Man weiß, was das im Deutschen Reich bedeutete. Und davon abgesehen, begründet es jedenfalls eine Abhängigkeit der Einzelstaaten. Sie dürfen so wenig die Cassierer wie die Banquiers des Gesammtstaats sein. Der Fall, daß Mahnung oder gar Execution gegen sie verhängt werden könne, darf gar nicht gedacht werden. Die Erhebung durch die Centralgewalt selbst hat auch weder bei indirecten noch directen Steuern so große Hindernisse, wie man annimmt. Wer-

den jene dem Bundesstaat zur Verwaltung und ganz oder nach einer gewissen Quote zur Verwendung übergeben, so ist die Sache am leichtesten durchzuführen; und es wird, wo eine Quote angenommen wird, nur auf die Bestimmung dieser ein für alle Mal oder doch für längere Zeit ankommen, um den Vorwurf zu beseitigen, daß die Finanzwirthschaft der Einzelstaaten verwirrt oder gestört werde. — Aber auch nicht supplementarisch, wie die schweizer Verfassung will, kann man die Erhebung von Matricularbeiträgen gutheißen. Sind für die gemeinsamen Staatszwecke außerordentliche Lasten nöthig, etwa für die Führung eines Krieges, die Errichtung großer nationaler Anlagen, Flotte, Eisenbahnen, oder was es sein mag, so muß es schon an sich viel zweckmäßiger erscheinen, daß überhaupt auf eine gleichmäßige Weise für die Aufbringung der Mitel Sorge getragen wird, als daß jeder Staat hier seine besonderen Wege suchen muß. Träfe sich aber, daß auf diese Weise eine Art der Besteuerung gewählt würde, welche ein Einzelstaat schon vollständig für sich ausgebeutet hätte, so müßte diesem allerdings obliegen und wohl auch sein eignes Interesse fordern, die nöthige Aenderung bei sich zu treffen. Es ist jedenfalls nicht schwerer, als wenn er für gesteigerte Anforderungen der Gesammtheit Rath schaffen soll. Dies wäre nicht möglich ohne die Landesversammlungen, deren vorgängige oder nachträgliche Bewilligung neben der der Reichsversammlung doch offenbar ganz unzuläßig ist, deren Thätigkeit sich deshalb nur auf die Auswahl unter verschiedenen Wegen der Aufbringung beschränken könnte, eine Aufgabe, die ihrer Stellung niemals entspricht und nur zu unerquicklichen Streitigkeiten Anlaß geben würde. Nur das bleibt wünschenswerth, daß man auch hier die Gebiete genau bezeichne, die einer jeden Staatsgewalt anheimfallen sollen, und damit jede Concurrenz von vornherein

ausschließe. Eben die Sonderung der directen und indirecten Steuern giebt hier ein Mittel an die Hand, das gewis nur richtig angewandt zu werden braucht, um etwaige Conflicte abzuschneiden. Es stände nichts im Wege, auch für außerordentliche Bedürfnisse des Gesammtstaats ein für alle Mal nur das eine Gebiet zu eröffnen und das andere ganz dem Einzelstaat vorzubehalten. Daneben bliebe dann das Recht der Anleihe, wo eine gefährliche Concurrenz am wenigsten zu besorgen ist, da nun auch jeder seine besonderen Deckungsmittel hat. — Die allgemeine Versammlung des Gesammtstaats wird aber nicht leichtsinniger mit den Bewilligungen verfahren, wenn sie sich unmittelbar an das von ihr vertretene Volk wenden muß; die Gefahr, daß es geschieht, ist vielmehr größer, wenn sie nur über die Cassen der Einzelstaaten verfügt und diesen überlassen kann, das Erforderliche beizubringen. Es ist auch nur zweckmäßig, daß die Einzelnen im Volk durch ihre Leistungen sich ihres unmittelbaren Verhältnisses zu der einen Staatsgewalt wie zu der andern bewußt werden, daß der Segen ihrer Thätigkeit wie die Last ihrer Bedürfnisse beide so viel wie möglich von jedem persönlich empfunden werden. Umfassende finanzielle Maßregeln, namentlich auf dem Gebiet der indirecten Steuern, lassen sich außerdem viel leichter in großen Verhältnissen vornehmen als in kleinen Staaten, welche vielfach beschränkt und meist von den Nachbarlanden abhängig sind. Wo aber schon aus diesen und andern Gründen Zölle und Productionssteuern gemeinsam sind, wäre es doppelt verkehrt, die diese Verhältnisse leitende Staatsgewalt selbst von den Quellen abzuschließen, die sie geöffnet hat und überwacht, und welche ihr am besten die Mittel gewähren können für alles was ihr obliegt, und statt dessen auf Umwegen und mit Gefahren ihr dasjenige wieder zuzuführen was ihr unentbehrlich ist. Ein solches Verfahren wird

nicht blos die Kraft, es wird die Selbständigkeit und damit die Existenz des Gesammtstaats gefährden. Man sagt nicht zu viel, wenn man behauptet, daß nächst der Organisation dies als der entscheidende Punkt für die Durchführung des Bundesstaats angesehen werden muß.

Wenn auf diese Weise die Bundesstaatsgewalt überall in einem unmittelbaren Verhältnis zu den Angehörigen des Staats steht, so ergiebt sich daraus schon, daß diese in ihrer Gesammtheit eine nationale Einheit ausmachen, wie wir früher sagten, daß der Bundesstaat selbst nur als die Organisation des Volks für einen Theil seiner politischen Aufgaben zu betrachten sei. Das Volk steht allerdings für einen andern bestimmten Theil seines Lebens gesondert da; aber diese Trennung kann die Gemeinsamkeit nicht aufheben, oder auch nur überwiegen. Diese Gemeinsamkeit oder nationale Einheit kann aber selbstverständlich auch nicht eine blos ideale sein, sondern soll sie wirklich einem staatlichen Leben zur Grundlage dienen, so muß sie auch in wirklich realen und bedeutenden Verhältnissen zum Vorschein kommen. Es gehört dahin namentlich das Recht, in jedem Theile des Staatsganzen als Einheimischer behandelt zu werden: ein allgemeines (Bundes-)Staatsbürgerrecht muß die Angehörigen der Einzelstaaten umschließen. Die Folge ist, daß in Beziehung auf Niederlassung, Gewerbebetrieb oder sonstige Beschäftigung keiner in den verschiedenen Staaten als Fremder betrachtet werden kann, sondern jeder dasselbe Recht wie der Eingeborne hat, natürlich wenn er dieselben Bedingungen erfüllt, die diesem obliegen. Daß diese Bedingungen selbst gleichgestellt werden, also dieselben Grundsätze über Ansiedelung, Aufnahme in die Gemeinde, Zulassung zu einem Gewerbe oder anderer Beschäftigung in den verschiedenen Staaten herrschen, folgt nicht an sich hieraus und überhaupt nicht aus dem Wesen des

Bundesstaats, sondern, wenn es verlangt wird, so geschieht es nur aus dem Grunde, damit nicht der Staat mit freieren Einrichtungen und Formen gegen den engherzigen benachtheiligt wird. Dagegen scheint es ganz in dem Sinn der hier entwickelten Staatsordnung zu liegen, daß sich jene Gleichheit der Staatsangehörigen auch noch über solche materielle Verhältnisse hinaus erstreckt. Sie bilden Ein Volk, das eine doppelte staatliche Organisation empfangen hat; an der einen nehmen sie Theil, in welchem Einzelstaat sie auch wohnen; denn nicht durch diesen, sondern unabhängig von demselben, sind sie Bürger des Gesammtstaats. Wie unter den politischen Rechten die Wählbarkeit sich über die Grenzen der Einzelstaaten hinaus erstrecken wird, so scheint auch das Wahlrecht nicht von einer längeren oder kürzeren Zugehörigkeit zu dem einen oder andern abhängig gemacht werden zu können; nur die Zugehörigkeit zu dem Ganzen kommt in Betracht: wo jemand, der sonst die allgemeinen Bedingungen erfüllt, seinen festen Wohnsitz hat, und wenn auch seit noch so kurzer Zeit, da wähle er, und ebenda genieße er alle Rechte und erfülle er alle Pflichten, welche er gegen den Gesammtstaat hat. Die Vertauschung des einen Einzelstaats mit dem andern ist dem Gesammtstaat gegenüber nur wie ein Wechsel der Gemeinde im Einzel- oder Einheitsstaat zu betrachten; und wenn man hier gern die Zugehörigkeit zu irgend einer Gemeinde während einer bestimmten Zeit als Bedingung für die Ausübung der politischen Rechte zugiebt, so erscheint doch nichts ungerechtfertigter, als bei jedem Wechsel der Gemeinde dieselbe Frist noch einmal zu fordern, als ändere sich das Verhältnis des Staatsangehörigen zum Staate dadurch, daß er heute hier, nach einem Jahr an einem anderen Ort als Beamter, Lehrer oder Gewerbtreibender seinen Aufenthalt hat. — Zu den Pflichten, deren Erfüllung in jedem

Einzelstaat möglich ist, darf man aber auch die Wehrpflicht rechnen, da das Heer, wenn auch die Bildung desselben zunächst den Einzelstaaten überlassen bleibt, doch in seiner letzten und wichtigsten Bestimmung dem ganzen Bundesstaat dient. Gewis aber kann es nur richtig und zugleich vortheilhaft erscheinen, wenn wenigstens die Möglichkeit gegeben wird, auf diese Weise jener wichtigen Staatspflicht mit größerer Leichtigkeit zu genügen, während es zugleich dazu beitragen kann, an die höhere Einheit der verschiedenen Heereskörper zu erinnern. — Zweifelhafter erscheint es, ob auch die Rechte und Eigenschaften, welche sich ganz und gar auf die besondere Sphäre des Einzelstaats beziehen, schon mit der bloßen Niederlassung erworben werden sollen, oder ob es dafür einer ausdrücklichen Reception in das besondere Staatsbürgerrecht bedarf. In jenem Fall erscheint das letzte gewissermaßen nur als die Anwendung des allgemeinen Staatsbürgerrechts auf die einzelnen freilich selbständigen Glieder des Bundesstaats: es ist ein Ausfluß desselben, daß nun z. B. auch das Wahlrecht zu der Landesversammlung, die Anstellungsfähigkeit in dem Staatsdienst und andere Rechte gleich mit dem festen Wohnsitz gewonnen werden; jeder hat den Anspruch auf solche Rechte in einem der bestimmten Einzelstaaten, und es hängt nur von ihm ab, wo er jedesmal dieses allgemeine Recht verwirklichen will. Wenn aber von dem Standpunkt der nationalen Einheit aus manche Gründe für eine solche Auffassung sprechen, so kann auch anderes dagegen angeführt werden. Es scheint der Selbständigkeit der Einzelstaaten in erheblicher Weise Abbruch zu thun. Diese dürfen wohl niemals die allgemeinen Rechte beschränken, aber in ihre eigenthümliche Sphäre soll man auch nicht eingreifen. Die Bedingungen, welche sie für die volle Theilnahme an ihren Rechten stellen wollen, wird man ihnen deshalb doch

entwickeln müssen. Dann wird aber die oben hervorgehobene Rücksicht hier wenigstens eine gewisse Gegenseitigkeit empfehlen, damit nicht der eine Einzelstaat gegen den andern als benachtheiligt erscheint.

Man hat regelmäßig angenommen, daß auch in Beziehung auf allgemeine politische oder freiheitliche Rechte ein gewisses Maß der Gleichheit unter den Angehörigen des Bundesstaats herrschen solle. Und darin wird man nur bestätigt bei einem näheren Eingehen auf die Sache. Es muß schon als bedenklich erscheinen, wenn Staaten von sehr verschiedener Art und Ausbildung des staatlichen Lebens, wenn etwa freie Republiken und absolute Monarchien zu einer größeren Gemeinsamkeit politischer Verhältnisse zusammentreten; der Nachtheil wird sich in den verschiedenen Fragen, bei denen der äußeren Politik oder handelspolitischer Interessen so gut wie bei denen der inneren Ordnung, zeigen. Wenn in dem Deutschen Staatenbund die Bedeutung der vier freien Städte, namentlich bei ihrer früheren aristokratischen Verfassung, in dieser Beziehung sich wenig bemerkbar zeigt, so hat dagegen selbst die Verschiedenheit der monarchischen Staatsverfassungen offenbar häufig nachtheilig gewirkt, und ist ein wesentlicher Grund gewesen, warum der Staatenbund in so geringem Maße selbst nur dasjenige erreichen konnte was er sich bei seiner Gründung vorgesetzt hatte. Das haben auch die wohl begriffen welche die Verfassungen der Einzelstaaten innerhalb gewisser enggezogener Schranken halten wollten, während es nicht auf eine gleichmäßige, zuletzt doch nicht durchzuführende, Hemmung, sondern auf eine gleichmäßige wahrhaft gesunde und kräftige Ausbildung des Staatslebens angekommen wäre. Noch wesentlich anders aber steht die Sache bei dem Bundesstaat. Er ist, wie wiederholt gesagt wurde, die Organisation des Volks für einen und zwar einen erhebli-

chen Theil des Staatslebens. Eine solche aber scheint unmöglich, oder doch auf die Dauer unhaltbar, wenn die Nation in wichtigen Beziehungen des politischen Lebens ganz verschiedenen Gesetzen unterliegt. Eine gleichartige gemeinsame Betheiligung an der allgemeinen Versammlung, eine gleiche Stellung zu der Bundes-Regierung ist nicht zu erreichen, wenn die allgemeinen Zustände durchaus verschiedenartig sind. Man muß das staatliche Leben für ein durchaus willkürliches Aggregat von Berechtigungen und Verpflichtungen halten, wenn man glaubt, es sei hier auf die Länge eine Scheidung durchzuführen, es könnte z. B. auch nur die Leitung der auswärtigen Verhältnisse oder der Handelsinteressen gemeinsam sein, wenn ein Theil des Volks unter strenger Bevormundung gehalten, ein anderer mit den wichtigsten politischen Rechten ausgestattet, ein anderer ochlokratischer Zügellosigkeit überlassen würde. Gerade jene höchsten Blüthen des Staatslebens sind wesentlich davon bedingt, wie dasselbe von unten auf geleitet wird. Die Rechte persönlicher und geistiger Freiheit, der Association, vielleicht auch der Gemeinde, müssen wenigstens gleichartig sein, wenn ein wirklich gemeinsames Staatsleben stattfinden soll; nur auf diese Weise kann dieses, wie es muß, aus allen Theilen gleichmäßig seine Kräfte ziehen.

Es ist das der Grund, warum die Verfassungen der Bundesstaaten regelmäßig gewisse Rechte allgemein für alle Staatsangehörigen festsetzen und ihre Aenderungen der Gewalt der Einzelstaaten entziehen. Man kann in diesem Punkt mehr oder weniger weit gehen. Es soll nicht geleugnet werden, daß in Frankfurt hier das Maß weit überschritten wurde, und daß man eine Gleichheit auch da durchführen wollte, wo sie in keiner Weise geboten war, sondern vielmehr entschieden unheilsam und der gesunden Entwickelung mannigfacher Kräfte und Rich-

tungen feindlich werden mußte. Bei weitem nicht alles was dort beschlossen wurde habe ich gebilligt, noch weniger, daß über manche Gegenstände überhaupt Beschlüsse gefaßt werden sollten. Aber anderes ist allerdings unumgänglich. Es wird hauptsächlich ankommen auf die Bestimmungen über den Schutz der persönlichen Freiheit, über Rede- und Preßfreiheit, über das Recht der Versammlung und der Vereine. Dabei aber ist es wesentlich, daß die gemachten Festsetzungen unbedingt aufrecht erhalten werden nach beiden Seiten hin, daß man sie nicht beschränke, aber auch nicht ausdehne. Die Auffassung, welche sich nicht selten findet, daß solche Bestimmungen nur ein Minimum der Freiheit geben sollen, ist eine durchaus willkürliche und unbegründete. Aber nicht minder muß es Tadel finden, wenn man auf der andern Seite gemeint hat, ein Maximum vorschreiben zu sollen, hinter das man wohl zurückbleiben, das man aber nicht überschreiten dürfe. Es ist schwer zu sagen, ob der Mangel oder das Uebermaß politischer Rechte größeren Schaden bringt; von keinem hat bisher irgend ein Staat Segen gehabt. Der Bundesstaat setzt allerdings eine in gesunder Freiheit lebende Nation voraus, aber er verträgt sich nimmermehr mit einer unbegrenzten Willkür auf dem Gebiet politischer Rechte. Sollen die Anordnungen, die man trifft, wie es offenbar nothwendig ist, mit der ganzen Staatsordnung in Zusammenhang stehen und werden sie eben um deswillen hier in dieser Weise festgestellt, so ist die Abweichung nach der einen Seite gerade so bedenklich wie nach der andern. Dabei thut denn freilich nicht absolute Gleichheit noth: man wird in manchen Fällen am weisesten verfahren, wenn man eben nach beiden Seiten hin gewisse Grenzen absteckt, innerhalb deren noch eine Freiheit der Bewegung möglich ist. Denn nicht auf ein todtes Einerlei ist es abgesehen; nur eine solche Ungleichheit, welche einen Riß in

die Grundlagen der ganzen Gemeinschaft bringen kann, ist auszuschließen; auch der Neid, mit dem ein Theil des Volks auf den andern blicken möchte. — Historische Verhältnisse werden manches bedingen. Amerika, wo der Bund Kleineres in die Hand nahm, hat lange die größte aller Ungleichheiten ertragen, die Sklaverei.

Man geht einen Schritt weiter, wenn man auch für die Staatsform in den Einzelstaaten eine wesentliche Gleichheit fordert, unter einander und mit der des Gesammtstaats, oder doch Aenderungen der einmal bestehenden Verfassungsform nur unter Zustimmung der bundesstaatlichen Gewalt zulassen will. Man könnte meinen, es sei kein Grund vorhanden, warum der Einzelstaat für den Theil des Staatslebens, der ihm überlassen ist, nicht diejenige Form wählen dürfte, welche ihm die angemessenste erscheint. Doch ist einmal zu berücksichtigen, daß auch bei der vorgenommenen Theilung zwischen den Aufgaben des Staatslebens und ihrer Ueberweisung an verschiedene Staatsbildungen, wie wir schon früher bemerkten, nothwendig immer ein enger Zusammenhang zwischen beiden obwalten wird, und es kann deshalb nur nachtheilig sein, wenn die Handhabung des einen und andern Theils auf ganz verschiedenartigen Grundlagen beruht, der eine etwa einheitlicher monarchischer Leitung, der andere republikanischer volkssouveräner Bestimmung unterliegt. Man wird sogar Zweifel hegen müssen, ob es möglich sei, ohne die tieferen Wurzeln des Staatslebens zu verletzen, daß ein Volk sich in seinem staatlichen Bewußtsein dergestalt spalte, daß es für einen Theil seines Staatslebens diese, für den andern die ganz entgegengesetzte Staatsform ausbilde. Wenn überall mit einer solchen Theilung bei eigenthümlichen Vortheilen manches Unvollkommene und Nachtheilige verbunden ist, so scheint dies dadurch bis aufs unerträgliche gesteigert zu werden.

— Aber auch jähe Uebergänge von dem einen Princip zum andern können nicht blos den inneren Frieden stören, sondern auch der bestehenden Ordnung des Ganzen Gefahr bringen. Wenn deshalb historische Verhältnisse im einzelnen Fall es unthunlich machen sollten, eine völlige Gleichheit der Verfassungsform zur Voraussetzung und zum Gesetz zu machen, so wird wenigstens die Vorschrift einer Genehmigung jeder Aenderung von Seiten des Gesammtstaats als eine gebotene Aushülfe erscheinen, an deren Stelle auch eine directe Garantie der zu Anfang bestehenden Staatsordnungen treten kann. — Amerika ist weiter gegangen: es hat die republikanische Staatsform zum allgemeinen Gesetz für alle Einzelstaaten wie für den Bund selbst gemacht. Und in der Schweiz besteht dasselbe Verhältnis; auch mag man die gerechtesten Zweifel hegen, ob die Herstellung jenes eigenthümlichen monarchischen Regiments, dem Neufchatel früher unterworfen war, mit der jetzigen Bundesverfassung irgend verträglich gewesen wäre. Die vier freien Städte würden in einem deutschen monarchischen Bundesstaat jedenfalls unendlich viel weniger stören.

Aber man ist vielleicht auch hiermit nicht zufrieden und verlangt auch innerhalb derselben Staatsform eine gewisse Uebereinstimmung in der Durchführung derselben. Auch auf republikanischer Grundlage ist ja eine große Verschiedenheit möglich, von der starren Aristokratie Venedigs oder des alten Bern bis zur vollen Demokratie in Genf oder in Baselland. In Amerika ist kein Anlaß gewesen, hier einzuschreiten, wenn man nicht meinen will, daß mit dem Verbot des Adels und jeder religiösen Ungleichheit auch in dieser Beziehung alles Nöthige gethan sei. In der Schweiz hat man auch die Hand davon ferngehalten, und man darf wohl behaupten, daß hier der Bundesstaat an dem Versuch, gleichmäßige Grundzüge der Verfassung

für die Kantone aufzustellen, zerschellen würde. In Deutschland hat, wie bereits bemerkt wurde, schon der Staatenbund mehr gethan, und dasselbe, nur nach der entgegengesetzten Richtung, versuchte man dann auf dem Frankfurter Reichstag. Es ist wahr, in einer bundesstaatlichen Vereinigung, wo der Gesammtstaat mit ausgebildeter Verfassung und bestimmten Freiheitsrechten organisiert ist, wird der Einzelstaat mit absoluter Monarchie schwerlich einen Platz behaupten können. Solange Oesterreich hierhin zurückzukehren suchte, war das schon allein ein ausreichender Grund, um es von jeder Theilnahme an einer bundesstaatlichen Entwickelung Deutschlands, wie sie beabsichtigt ward, fernzuhalten. Aber mit Verfassungsbestimmungen wird hier wenig gedient sein. Hier machen das Leben und die Geschichte ihr Recht geltend: wo die nicht helfen und zum Ziele führen, wird es wenig nutzen, allgemeine Sätze aufzustellen. Nur davor mag man warnen, wo gewisse gleichartige Grundlagen gewonnen sind, nicht in dem Streben nach größerer Gleichförmigkeit oder aus Gründen augenblicklicher Zweckmäßigkeit immer weiter zu gehen. Das Einzelne über die Organisation der Verfassung, die Zusammensetzung der Landesversammlung, das Wahlrecht, die besonderen Verhältnisse der Gemeinden und was der Art mehr ist, bleiben billig den Einzelstaaten überlassen.

Ebenso wenig ist es geboten, daß die Einzelstaaten auch nur annäherungsweise von gleicher Größe sind. In einem Staatenbund kann hierauf viel ankommen, da eben hier die Staaten als Staaten zusammentreten und bedeutende Rechte auch in der Gesammtheit auszuüben haben. Welche Unzuträglichkeiten sich da bei großen Verschiedenheiten des Umfangs und der Macht ergeben können, hat man nirgends weniger als in Deutschland Anlaß zu demonstrieren. In dem Bundesstaat dagegen kommt

eine solche Ungleichheit unmittelbar eigentlich nur bei der Besetzung des Staatenhauses in Betracht: eben wo von diesem zu handeln war, ist schon bemerkt, wie es nicht als nothwendig erscheint, überall den Grundsatz voller Gleichberechtigung, den Amerika ohne Nachtheil aufrecht erhalten hat, zur Anwendung zu bringen. Im übrigen hat der Bundesstaat kein anderes Interesse, auch eine größere Verschiedenheit in dem Umfang und der Bedeutung der Einzelstaaten beseitigt zu sehen, als dasjenige welches sich schon aus allgemeinen Rücksichten ergiebt. Er kann wünschen, daß die Einzelstaaten nie bis zu einer solchen Unbedeutendheit herabsinken, daß sie in Wahrheit als unfähig erscheinen, auch nur dem beschränkten Theil der staatlichen Aufgaben Genüge zu thun, welcher ihnen überlassen bleibt. Erscheint es als eine Wohlthat gegen die Nation, sie von solchen unnatürlichen Bildungen zu befreien, so wird auch die Centralgewalt sich kaum der Pflicht entziehen, ihres Theils dafür mitzuwirken. Freilich kann dem gegenüber auch die unverhältnißmäßige Größe eines oder einzelner Staaten als gefahrbringend gelten. Ein solcher wird schwerer eine Beschränkung auch in dem Umfang der staatlichen Thätigkeit ertragen, da er sich zutrauen mag, diese vollständig üben zu können, und nicht wie kleinere Staatskörper das Bedürfnis der Ergänzung durch die Verbindung mit benachbarten und verwandten Staaten empfindet. Derselbe wird immer Neigung haben, sein besonderes Interesse für das der Gesamntheit auszugeben, und den Einfluß, den er oder doch seine Angehörigen als Angehörige auch des Gesammtstaats haben, für die Durchführung desselben geltend zu machen. Die Gefahren steigern sich, wenn es sich um monarchische Staaten handelt, wo der Herrscher des umfangreichen und in sich starken Einzelstaats, der den Namen und die Ehren der königlichen Würde hat, sich nicht leicht

überwinden wird, an Macht und Einfluß zurückzustehen gegen andere, welche in einem vielleicht nicht größeren Einheitsstaat den ganzen Umfang der dem Oberhaupt gebührenden Rechte innehaben, während er sie mit dem Oberhaupt des Gesammtstaats theilen muß. Soll auch keine wirkliche Abhängigkeit irgend einer Art stattfinden: der dem Ganzen vorsteht, erscheint als bevorzugt, wogegen sich mit der Stellung des Herrschers im Einzelstaat leicht die Vorstellung einer Unterordnung verbindet. Was braucht das weiter ausgeführt zu werden, da hier die jüngste Geschichte deutlich genug gesprochen hat? Es hilft nicht, sich die Augen vor Thatsachen zu verschließen, welche offenkundig vorliegen.

Aber diese Erörterung sollte überall nicht für die Durchführung eines bestimmten Bundesstaats Rathschläge geben. Auch kein vollständiger Aufriß seiner Verfassung ist beabsichtigt worden. Es kam nur darauf an, darüber einmal zur Klarheit zu gelangen, was im allgemeinen zu seinem Wesen gehört. Ist der Bundesstaat eine wirkliche Staatsform und nicht blos ein Ausdruck für eine einzelne historische Erscheinung, so muß es innerhalb der hier bestimmten Grenzen die Möglichkeit mannigfacher Gestaltung geben, wie sie der Anlage und der historischen Entwickelung der einzelnen Völker entspricht. Es mag auch möglich sein, daß sie nicht immer in der vollen Reinheit ins Leben tritt. Nur muß man daran festhalten, daß wesentliche Abweichungen doch den Charakter der Staatsform selber ändern.

Es ist aber noch eine Frage, welche das Interesse zu sehr in Anspruch nimmt, als daß sie hier abgewiesen werden könnte. Die Geschichte hat eine bundesstaatliche Verfassung nur auf republikanischer Grundlage entstehen sehen, im alten Griechenland,

in Amerika, in der Schweiz. Deutschland nahm in jüngster Zeit den Anlauf, einen monarchischen Bundesstaat aufzurichten. Der Versuch ist damals mißlungen, und man ist weder darüber einig, ob er überall in der rechten Weise angestellt, d. h. ob die Verfassungen von Frankfurt und Berlin wirklich dem Wesen des Bundesstaats entsprachen, noch zu bestimmter Ueberzeugung gekommen, ob vielleicht das ganze Beginnen ein eitles, weil unausführbares, war. Die vorhergehende Auseinandersetzung hat im allgemeinen abgesehen von der Verfassungsform, welche in den Einzelstaaten herrschen möge, soviel es ging selbst von der Verschiedenheit, welche in der Organisation des Gesammtstaats stattfinden kann; aber sie hat auf der einen Seite ihre Beispiele entlehnen müssen aus den republikanischen Bundesstaaten, welche die Geschichte kennt, und auf der andern doch auch nicht umhin gekonnt, wenigstens einige Seitenblicke auf das zu werfen was uns so nahe liegt, und was am Ende, wie könnte man es leugnen, früher und jetzt vor allem die Aufforderung gegeben hat, sich mit diesem Theil der Politik in eingehender Weise zu beschäftigen. Dieselbe darf deshalb auch einer Beantwortung jener Frage nicht ganz aus dem Wege gehen.

Ich finde nun, daß das Wesen des Bundesstaats an sich mit dem Begriff des Königthums mit nichten in Widerspruch steht. Die Staatsform, welche wir in vollem Sinn Königthum nennen, fordert, daß der Herrscher, welcher an der Spitze des Staats steht, ein selbständiges Recht besitze, nicht ein solches welches er durch Uebertragung von einer andern Macht empfangen hat, sei es von einem höheren Herrn oder sei es vom Volk: weder die Theokratie noch eine vom Volk bestellte Monarchie sind wahres Königthum; und am wenigsten kann ein rechter König als Vassall des Kaisers oder Papstes gedacht

werden. Aber keineswegs fordert der Begriff des Königthums die Vereinigung aller staatlichen Gewalt und Thätigkeit in Einer Hand; wie diese nie im germanischen Königthum vorhanden gewesen ist, so hat nur eine falsche Doctrin neuerer Zeit darauf bestehen können. Freilich nicht eine Theilung der Gewalten im Sinn der liberalen Theorie des vorigen Jahrhunderts, aber sowohl eine Theilnahme des Volks an der staatlichen Gewalt und Thätigkeit überhaupt wie eine Auseinanderlegung dieser selbst nach ihren verschiedenen Gebieten erscheint zulässig, ohne daß der Selbständigkeit und Souveränität des Königs und des Staats mit Königthum Abbruch geschähe. Bei dem Bundesstaat kommt es zunächst nur auf das Zweite an; inwieweit zugleich das Erste stattfinden wird, ist hier von keinem Belang; auf keinen Fall mehr als im verfassungsmäßig geordneten Einheitsstaat soll es geschehen. Allerdings sind es wichtige Rechte, Krieg und Frieden, die Vertretung des Staats nach außen, welche der Einzelstaat und sein König aufgeben muß. Allein die letzte hat ihre reelle Bedeutung doch nur, insofern sie dient, die Stellung des Staats andern gegenüber zur Geltung zu bringen, und ohne ein selbständiges Recht des Kriegs und Friedens ist das in Wahrheit unmöglich. Sollte irgend etwas als eine Schmählerung des wahrhaft königlichen Rechts bezeichnet werden, so könnte es gerade nur der Mangel dieses sein, und darin haben bereits die Könige des Deutschen Staatenbundes, welche keine Besitzungen außerhalb des Bundes haben, seit lange gewilligt. Aber selbst der deutsche Kaiser und König vermochte hier regelmäßig nichts ohne die Großen des Reichs. Nemo nos pro libitu nostro bella gerere putaverit, sagte Kaiser Friedrich I, da der Reichstag seinen Antrag zum Kriege gegen Ungarn ablehnte. Alles andere erscheint als untergeordnet. Ein Mehr oder Minder von Besorgung

einzelner Angelegenheiten wird niemand als entscheidend ansehen, der sich erinnert, wie unendlich viel beschränkter das Gebiet der staatlichen Thätigkeit, also auch der königlichen Wirksamkeit, vor Jahrhunderten war. Vieles, was damals aus der Hand gegeben war, an Corporationen und Private, finanzielle, militärische, vor allem gerichtliche Befugnisse, ist jetzt an das Oberhaupt des Staats zurückgekommen. Vor allem den vollen Schutz des Rechts und Friedens behält der König auch des Einzelstaats, eine Aufgabe, die immer als die höchste und würdigste des germanischen Herrschers betrachtet worden ist. Und fortwährend wird der Angehörige des Einzelstaats in seinem König denjenigen lieben, der ihm daheim die Segnungen staatlicher Ordnungen spendet, während er in dem Oberhaupt des Gesammtstaats den mächtigen Herrscher ehrt, der die Interessen der Nation nach außen schützt und fördert.

Also nicht die eigenthümliche Art der Theilung staatlicher Thätigkeit und Rechte läßt die Durchführung des Bundesstaats auf monarchischer Grundlage als unmöglich erscheinen. Daß aber nicht eine Unterordnung der Einzelstaaten unter den Gesammtstaat, also auch nicht des Königs dort unter die Regierung oder das Oberhaupt hier, in dem Wesen der Staatsform liegt, ist wiederholt hervorgehoben worden. Ein Schriftsteller, von Brucken genannt Fock, der in seiner Schrift über die deutsche Verfassungsangelegenheit (1850) wohl am entschiedensten die Möglichkeit eines Bundesstaats bei monarchischen Regierungen bestreitet, legt alles Gewicht darauf, daß nach seiner Ansicht dort die Einzelstaaten in die Stellung von Unterthanen kommen; er leitet daraus ab, daß sie auch eines Verbrechens gegen die andere, nach seiner Meinung höhere Staatsgewalt sich schuldig machen und der darauf stehenden Strafe verfallen können. Gewis wäre jeder Begriff einer Staatsgewalt damit vollständig

beseitigt. Hier aber ist überall in allen Stücken die vollständig entgegengesetzte Auffassung durchgeführt. Nur in Beziehung auf das Heer ist eine gewisse Gemeinsamkeit der Leitung und dann ein relativ höheres Recht der Gesammtheit als der Einzelnen behauptet worden; aber auch das geht wenig über einen Zustand hinaus, wie ihn schon der Staatenbund regelmäßig fordern wird und der Deutsche Bund ihn großentheils wirklich gefordert hat. Sonst ist es nirgends der Einzelstaat und sein Regent, der die Gesetze oder Anordnungen und Befehle des Gesammtstaats vollstreckt. — Gleichwohl, wer möchte das in Abrede stellen, werden Conflicte vorkommen können. Allein diese sind dann zu behandeln wie Conflicte zwischen verschiedenen selbständigen Staatsgewalten; und daß sie nicht auf dem Wege des Krieges, sondern des Gerichts oder Austrags entschieden werden müssen, thut der königlichen Souveränität so wenig Abbruch, wie das gleiche Verhältnis zwischen Genossen des Staatenbundes oder Gliedern einer noch loseren Vereinigung es jemals gethan hat. Ueberall ist der Gesammtstaat selbst nur ein Staat wie die Einzelstaaten, freilich nicht räumlich, aber dem Begriff und Recht nach diesen nebengeordnet. Das Haupt des Gesammtstaats wird sicher nie entfernt die Stellung des Protectors vom Rheinbunde einnehmen, in welchem doch deutsche Könige gemeint waren zum ersten Mal zum Genuß der Souveränität zu gelangen.

Aber die Ueberzeugung von der Möglichkeit des monarchischen Bundesstaaats wird nicht verblenden gegen die Schwierigkeit der Durchführung und vor allem der ersten Einführung.

Bei der Durchführung ist die Hauptsache ohne Zweifel die Bestellung der Regierung, des Oberhauptes. Daran, vielleicht zuletzt auch nur daran, ist das deutsche Werk gescheitert. Halten wir überall eine Gleichartigkeit der Verfassung nicht blos

in den verschiedenen Einzelstaaten, sondern auch in diesen und im Gesammtstaat für nothwendig, so wird, wo jene alle oder auch nur dem größten Theile nach monarchisch organisiert sind, eine monarchische Ordnung auch hier begründet werden müssen. Es ist nun nicht darauf zurückzukommen, wie ganz und gar dem Begriffe des Bundesstaats zuwider eine auf Delegation der Regierungen in den Einzelstaaten beruhende Regierungsgewalt im Gesammtstaat wäre. An ein Directorium, was jene einsetzen, ist also unter keinen Umständen zu denken. Ein Bundesrath, wie die Schweiz ihn kennt, gewählt von den repräsentativen Körpern, ist eine rein republikanische Institution. Auch die Einheit der Person macht die Sache nicht anders. Der Monarch soll in seinem Recht selbständig gegen die Einzelstaaten sein, weil es ein Bundesstaat ist, selbständig gegen die anderen Organe des Gesammtstaats, weil das Wesen des Königthums auch hier in dem Mittelpunkt des Ganzen festgehalten werden soll. Nicht jenen und nicht diesen also darf er seine Stellung verdanken. Ob überhaupt eine Wahlmonarchie bei den ganz veränderten Anschauungen, die wir im Vergleich gegen die Zeiten des Mittelalters zu jeder Wahl hinzubringen, noch als ein wahres Königthum gelten könne, soll hier nicht näher untersucht werden. Lebenslänglichkeit, Beschränkung der Wählbarkeit auf fürstliche Häuser könnten manches thun; aber ob sie ausreichten, wäre doch die Frage. Ebenso wenig ist es nöthig, die mancherlei Uebelstände herauszustellen, welche sich beinahe jederzeit mit der Wahl eines Herrschers verbunden haben, wenn diese nicht blos eine Bestimmung der Successionsordnung, sondern zugleich eine Uebertragung des Successionsrechts sein sollte. Es genügt hier die Bemerkung, daß eine wahrhafte Gleichartigkeit der Verfassung doch nur dann erreicht wird, wenn der erblichen Herrschaft in den Einzelstaaten ein

gleiches Erbkönigthum in dem Gesammtstaat entspricht. Dies und nur dies wird die Anforderung eines monarchischen Bundesstaats vollständig befriedigen.

Die Stellung dieses Königs ist dann dieselbe für die dem Gesammtstaat zugewiesene staatliche Thätigkeit, wie die des Königs im Einzelstaat für die Sphäre, welche hier geblieben. Auch er hat ein dem Umfang nach getheiltes Recht. Aber man wird nicht finden, daß er an Macht nachsteht; die meisten werden das Gegentheil behaupten. Jedenfalls ist die Stellung erhaben und berechtigt genug, um eine wahrhaft königliche zu heißen. Wo auch nur die Befugnisse des Präsidenten der Vereinigten Staaten erblich in Einer Hand lägen, wären die Grundlagen wahrer Macht gegeben; hier käme alles hinzu was wir als unumgängliche Bedingung jedes Königthums ansehen, Unverletzlichkeit und Unverantwortlichkeit, volle Mitwirkung bei der Gesetzgebung (absolutes Veto und Sanction), Recht über Krieg und Frieden, höchstens unter Mitwirkung jenes Bundesraths, von dem oben die Rede war. Man dürfte auch nicht sagen, daß es nur eine ideale, dem Schein nach große, in Wahrheit inhaltslose Gewalt sei, der des deutschen Kaisers oder des Reichsverwesers unbehaglichen Andenkens zu vergleichen. Dem ist vorgebeugt, sowie die Selbständigkeit der Mittel in der oben angegebenen Weise vollständig gewährt wird.

Aber so sehr sich dergestalt das erbliche Königthum an der Spitze des Bundesstaats in der Theorie empfehlen mag, an schweren Bedenken gegen die Durchführung wird es gleichwohl nicht fehlen. Namentlich die erste Aufrichtung einer solchen monarchischen Gewalt wird auf die größten Hindernisse stoßen. Wer soll ein Recht haben, in diese Stellung einzutreten? Wie selten sind neue monarchische Gewalten auf den Wegen ruhiger Entwickelung begründet! Fast alle sind sie das Resultat großer

geschichtlicher Krisen, und wenn irgend eine Verfassungsform eine friedliche Gestaltung fordert, so ist es doch gerade die des Bundesstaats. Die Bedenken steigern sich, wenn unter den Einzelstaaten, über welche sich das gemeinsame Dach des Bundesstaats wölben soll, einzelne sind von solcher Größe und innerer Kraft, daß sie wohl vertrauen mögen, ihren Weg allein im geschichtlichen Leben der Nationen und Staaten fortsetzen zu können, wenn das Verlangen und Bedürfnis bundesstaatlicher, d. h. überhaupt einer mehr lebendigen nationalen und staatlichen Einigung, sich vorzugsweise in anderen kleineren Staatskörpern findet, welche unfähig sind, ihren Angehörigen die Forderungen eines wahren Staatslebens zu erfüllen, und der Ergänzung in dem Bundesstaat bedürfen. Soll der große Einzelstaat eine Theilung seiner Befugnisse zugestehen, soll der erbliche König desselben eine Macht in andere Hände legen, die er selber vollständig und befriedigend zu üben sich stark genug fühlt? Man darf sich wenigstens nicht zu sehr wundern, wenn es nicht leicht geschieht.

Befindet sich unter den Einzelstaaten, die in Frage kommen, nur einer in dieser Lage anderen kleineren gegenüber, dann bietet sich wohl wie von selbst die Frage dar, ob es nicht möglich sei, die Gewalt des Bundeshauptes mit der des Oberhauptes in diesem Staat zu verbinden. Zunächst gewährt es nur dem Herrscher, nicht seinem Staat Entschädigung für das was aufgegeben werden soll; doch mancher Stamm wird dies, da es sich zugleich von einer engeren Vereinigung mit den Volksgenossen handelt, hoch genug anschlagen, um sich leichter in einen solchen Uebergang zu finden. Ergreift man diesen Ausweg, so wird es eine erhebliche Aenderung in mehr als einer Beziehung hervorbringen; es wird, wenn nicht in der Verfassung, doch im Leben, die Angehörigen dieses Staates anders

stellen als die Genossen im Bundesstaat. Man kann vielleicht nicht voraussehen, welchen Einfluß es auf die Schicksale der Nation im ganzen haben kann. Aber daß es dem Wesen des Bundesstaats widerspräche, kann ich nicht finden. Vielleicht ist ein Volk glücklich zu preisen, dem sich auf solche Weise ohne Wahl der Herrscher darbietet, der seine Geschicke, soweit sie gemeinsam sein sollen, zu leiten vermag.

Aber sind es zwei oder mehrere, die sich in gleicher Lage befinden, und in denen sich keiner — ich meine Herrscher und Staat zusammen — zu einer Aenderung seiner hergebrachten Stellung ohne ähnlichen Ersatz verstehen will oder kann: ja dann wird überall die Begründung eines Bundesstaats auf Hindernisse stoßen, welche zu überwinden wenigstens diese Institution selbst keine Mittel bietet.

Wir sind angelangt bei den Zuständen Deutschlands, wie sie vorliegen. Es ist nicht die Absicht unserer Erörterung, diese zu beleuchten, von verschwundenen Hoffnungen oder neuen Aussichten zu reden.

Amerika hat durch seine Bundesverfassung einen wesentlichen Fortschritt in dem Verfassungsleben der Völker überhaupt gemacht. Hier ist, wie wir zeigten, ein neues Princip großartig durchgeführt. Die Weisheit seiner Staatsmänner hat nicht auf dem Wege theoretischer Betrachtung, sondern in praktischer Erfassung dessen was das Bedürfnis forderte, Grundsätze aufgestellt, die eine allgemeine Bedeutung haben.

Wenn es Werth hat, sich dieser vollständig und bis ins Einzelne bewußt zu werden, so gilt es darum aber noch keineswegs, sie überall nachzuahmen. Unsere ganze Vergangenheit ruht auf monarchischer Entwickelung, und wir werden, auch wenn wir einer besseren Zukunft entgegenstreben, niemals

denken dürfen, uns von den alten Wurzeln des politischen Lebens loszureißen.

Die Vereinigung zum Staatenbund ist stets eine vorübergehende Phase in dem Leben der Völker gewesen: entweder zum Einheitsstaat, wie in den Niederlanden, oder zum Bundesstaat hat sie hingeführt. Dieser trägt die Bedingungen festerer Dauer in sich, schon deshalb, weil er ein wirkliches gemeinschaftliches Staatsleben gewährt. Er ist die Form, welche dem staatlichen Bedürfnis eines Volkes entspricht, das bei einem lebendigen Bewußtsein nationaler Einheit doch zugleich einen solchen Reichthum verschiedener Lebensverhältnisse ausgebildet hat, daß es gar nicht oder nur vorübergehend sich zu einer vollen Staatseinheit erheben kann, während der Staatenbund nur da am Platze zu sein scheint, wo verschiedene Völker oder Völkertheile in eine gewisse Gemeinschaft des politischen Lebens zu treten Veranlassung haben.

Halten wir deshalb den Gedanken fest, daß es unserer Nation gelingen müsse, die Verfassungsform zu finden, welche ihrem eigensten Geiste wie ihrer Geschichte entspricht, und brauchen wir dafür fortwährend mit einigem Vertrauen den Ausdruck, daß es in der Form des monarchischen Bundesstaats geschehen werde, so erkennen wir zugleich, daß es sich dabei wesentlich um eine Vermittelung und Vereinigung derjenigen Principien handelt, welche das politische Leben Deutschlands von Anbeginn her beherrschen, des Königthums und der Volksfreiheit, der Einheit der Nation und der Mannigfaltigkeit ihrer Glieder.

IV.

Die Wahlen zur Volksvertretung.

Keine Frage aus dem Staatsleben der Gegenwart fast hat eine größere Bedeutung als die nach der Bildung der Vertretung, nach der Art des Wahlrechts. Die großen politischen Bewegungen der neueren Zeit haben hier ihren Ausgangs- und Mittelpunkt gefunden. Schon in der ersten französischen Revolution ward die Bildung der Einen Nationalversammlung ein Punkt von entscheidender Wichtigkeit. Bei der Neuordnung der staatlichen Verhältnisse nach den Ereignissen von 1813—1815 handelt es sich in Deutschland lange um den freilich willkürlich genug ausgebeuteten Gegensatz von landständischer und Repräsentativ-Verfassung. In England ist der wichtigste Act in der modernen Staatsentwickelung die Reformbill, und auch heutzutage hat diese Angelegenheit ihre Bedeutung nicht verloren. In Frankreich knüpfte sich die letzte große Erschütterung unmittelbar an das Verlangen einer Wahlreform. Das allgemeine Wahlrecht war und ist zum Theil jetzt noch das Hauptverlangen der demokratischen Partei. Neue Versuche, die nicht eben für glücklich gelten können, wie das Dreiklassensystem in Preußen, sind damit gemacht. Und bei allen den Verfassungskämpfen, welche seitdem stattgefunden, ist diese Frage mit in den Vordergrund getreten. Derer die überhaupt keine Vertretung wollen sind

wenige. Aber wie dieselbe gebildet werden soll, darüber gehen die Ansichten der Parteien, der Einzelnen, weit aus einander.

So ist es begreiflich, daß auch die Wissenschaft versucht hat, ihren Beitrag zur Lösung der Aufgabe zu geben. Bei uns in Deutschland erschienen kurz nach einander zwei Schriften, welche ausführlich hierüber handeln: Levita, die Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung im repräsentativen Staat der Gegenwart (Leipzig 1850); A. Winter, die Volksvertretung in Deutschlands Zukunft (Göttingen 1852). Einer unserer hervorragendsten politischen Schriftsteller, Mohl, hat der Sache eine eingehende Erörterung gewidmet (Recht und Politik der repräsentativen Monarchie; zuletzt in Bd. 1 des Werkes: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1860); andere wie Stahl haben wenigstens einzelne Hauptpunkte näher besprochen. Neuerdings ist in England die Frage von wesentlich anderer Seite angefaßt, und ein namhafter und geistvoller Schriftsteller, John Stuart Mill, hat Ansichten seine Unterstützung zu theil werden lassen, die von allem was bisher angenommen war weit abweichen (Considerations on representative government. 1861).

Ich habe nicht die Absicht, an dieser Stelle die große und umfassende Frage in ihrem ganzen Umfang zu besprechen und die Sätze, welche in den Grundzügen kurz hingestellt sind, ausführlich zu rechtfertigen, und ebenso wenig auf eine nähere Würdigung und Beurtheilung der angeführten Schriften oder anderer lautgewordener Ansichten einzugehen. Nur ein paar allgemeine Bemerkungen mag ich mir zunächst gestatten.

Die drei genannten deutschen Schriftsteller haben das gemein, daß sie darauf ausgehen der Vertretung einen, wie man meint, möglichst organischen Charakter zu geben, und sie glauben, das zu erreichen, indem sie nicht die alten Stände, aber

andererseits auch nicht die einzelnen Districte zur Vertretung berufen, sondern eine solche nach sogenannten Interessen, d. h. hauptsächlich Berufsklassen oder anderen gesellschaftlichen Verbindungen, wollen. Die Einrichtungen, die sie so empfehlen, werden aber, statt einfach und organisch zu sein, in hohem Grade künstlich und, wie ich meine, recht eigentlich mechanisch. Mohl hat die einzelnen Vorschläge seiner Vorgänger einer näheren Kritik unterworfen (S. 447 ff.), und namentlich auf die von Winter brauche ich nicht zurückzukommen, da sie ganz und gar von unseren bestehenden staatlichen Verhältnissen absehen und ganz andere Staatsordnungen voraussetzen, als dermalen gegeben sind und je gegeben waren. Levita hält sich wenigstens mehr an die Dinge, wie sie sind: er will eine Vertretung stufenweise in Gemeinde, Bezirk, Provinz, Staat, alle beruhend auf socialen Gemeinschaften, die letzte halb aus diesen unmittelbar, halb aus den andern Vertretungen hervorgehend. Viel künstlicher wieder ist Mohl: die besonderen Interessen, die er annimmt, sind: großer und kleiner Grundbesitz; Handel, Gewerbe und Lohnarbeit; Kirche, Wissenschaft und Kunst; dann wieder die Gemeinden: alle diese sollen einmal besondere Vertretungen haben, sodann Ausschüsse aus diesen, bald einige bald alle vereinigt, zusammentreten, die letzte Versammlung die allgemeine Landes- oder Reichsversammlung sein, aber auch jene schon Antheil an der Gesetzgebung nehmen. Man braucht kein Wort über das Verwickelte und zugleich Unbefriedigende dieser Einrichtung zu sagen. Ich mag nur hervorheben, wie die Idee, welche allen diesen Vorschlägen zu Grunde liegt, mir in keiner Weise berechtigt zu sein scheint. Dem Staat gegenüber sind in der That diese socialen und Berufs-Genossenschaften gar nicht von der Bedeutung, wie man glauben machen will. Mögen die Genossen eines Handwerks oder der Handwerke überhaupt, die Weinbauer

oder die kleinen Grundbesitzer überhaupt, die Kaufleute oder die Männer der Wissenschaft gemeinsame Interessen haben und sich zur Verfolgung derselben vereinigen: dem Staate gegenüber stehen sie zum Theil in ganz anderen, allgemeineren Beziehungen. Das Zusammenwohnen, die Zugehörigkeit zu einem District oder einer Provinz haben wenigstens die gleiche Bedeutung; das religiöse Bekenntnis, die politische Ansicht werden eine größere haben: alle particularen Interessen aber sollen zurücktreten vor denen des Staats. Diese sind etwas anderes, Höheres als die Summe der Einzelinteressen, und wie man denken kann auf Grund dieser die geeignete Reichsvertretung zu bilden und, was Mohl wünscht, hier zugleich den Boden zu einer parlamentarischen Regierung zu finden, ist schwer abzusehen. Selbst die Gemeinden haben, richtig verstanden, eine andere selbständige Stellung und Bedeutung im Staat und werden nicht allein oder vorzugsweise als die anzusehen sein, auf deren Vertretung es ankommt. Ihr Wesen ist auch wieder ein anderes als das der Districte und Provinzen, und sie dürfen nicht, wie Levita will, mit diesen gleich behandelt werden. — Die Vorschläge haben zugleich das wider sich, daß sie nur zu Einer Versammlung, nicht zu einer Gliederung der Vertretung kommen, für die doch die politische Erfahrung auf das entschiedenste spricht. Ganz etwas anderes als eine solche Interessenvertretung ist es, wenn da, wo kein auf erblichem Recht beruhendes Oberhaus besteht, für die Bildung eines solchen eine Berücksichtigung der höher entwickelten Elemente und Interessen im Staat empfohlen wird: die Meinung wird hier sein, nicht sowohl die Interessen in ihrer Verschiedenheit zur Vertretung zu bringen, sondern alles zu dieser heranzuziehen was hervorragend ist, höhere reale Geltung hat [1], und zunächst nur

[1] Ich führe einen Satz an, den eine kleine Schrift, Grundsätze der

um dies zu finden, wird auf die Verschiedenheit der Berufszweige und andere Lebensverhältnisse Rücksicht genommen. Man könnte statt dessen wohl auch Censusbestimmungen, die natürlich auch so zur Abgrenzung nothwendig werden, eintreten lassen; allein diese für sich haben immer etwas Aeußerliches, und man wird gern darnach suchen, daneben die lebendigen Verhältnisse des Volkslebens zu erfassen, wo und wie es möglich ist. Der andere Theil der Vertretung wird hier dann nicht die übrigen nicht zu einem solchen Oberhause herangezogenen Theile des Volks, sondern dies, soweit es überhaupt mit einem Recht zu den Wahlen auszustatten ist, in seiner Gesammtheit darstellen. Und da scheint es in der That nur angemessen, die einfachsten Rücksichten obwalten zu lassen und sich von allem Gemachten fernzuhalten, historisch gewordene Unterscheidungen gelten zu lassen, solange sie irgend Leben und Bedeutung haben, aber nicht einzuführen oder herzustellen was durchgreifender und allgemeiner Wichtigkeit für die Beziehungen des Volks zum Staat entbehrt. Es ist leicht, gegen die bloße Geltung geographischer oder Zahl-Verhältnisse in der Politik zu sprechen. Aber die Geschichte lehrt, daß Gemeinden und Staaten im Fortgang ihrer Entwickelung immer mit einer gewissen Nothwendigkeit dahin gekommen sind, von Geschlechtern zu örtlichen Phylen oder Tribus, von Zünften zu Thor- oder andern Bezirken. Die Staaten, welche ein wahres Verfassungsleben ausgebildet, England und Belgien, die Schweiz und Amerika, haben zuletzt möglichst einfachen Unterscheidungen bei der Bildung der Repräsentation Raum gegeben, nur, wenigstens jene, die nicht der Demokratie anheimfallen oder selbst als Republik bestehen wollen, mit sol-

Realpolitik S. 19 ausspricht: „Einen politisch gültigen Anspruch auf Vertretung im Repräsentativstaat hat aber nicht das Recht, nicht das Interesse, nicht die Zahl u. s. w., sondern nur die Kraft, welche dem Recht dem Interesse, der Zahl innewohnt“.

chen Beschränkungen des Rechts überhaupt, wie sie das Interesse der staatlichen Ordnung unter den bestimmten Verhältnissen erfordert. Und darauf scheint mir in der That überhaupt alles anzukommen.

Das gerade Gegentheil von den deutschen Vorschlägen, die vorhin erwähnt, ist der welcher in England von Hare, Mill und andern gemacht worden ist und dem sie den Namen der Personal-Repräsentation gegeben; auch in Deutschland hat die Sache Anklang gefunden: kein anderer als Mohl hat sich neuerdings sehr entschieden dafür ausgesprochen [1]. Das Wesentliche ist, daß überall nicht Districte, nicht gewisse unter sich vorhandene Gemeinschaften vertreten sein sollen und ihre Vertretung durch Majorität gewinnen, sondern nur die einzelnen Personen, und zwar in der Weise, daß die Stimmen, welche von den Einzelnen abgegeben werden durch den ganzen Staat hindurch zur Geltung kommen, für jeden an jedem Ort gestimmt und seine Wahl durch die Vereinigung der an verschiedenen Orten abgegebenen Stimmen entschieden werden kann. Die Sache soll so eingerichtet werden, daß die Gesammtzahl der Wähler durch die der Abgeordneten getheilt und dann für jeden von diesen die so ermittelte Zahl der Stimmen verlangt wird. Um dann überhaupt ein Resultat zu erreichen — denn es könnten ja alle Stimmen auf einen oder zwei Männer fallen und keiner weiter oder wenigstens nicht genug die erforderliche Stimmenzahl erhalten — soll es den Wählern gestattet sein, zwei oder mehrere zu nennen; die Vota, welche einer über die nöthige Zahl hinaus erhält, sollen nicht gerechnet, sondern statt ihrer die zweiten oder dritten gezählt, ebenso solche welche überall nicht zu der gehörigen

[1] Die Zeit, Beilage zu Nr. 213, vom 10. Decbr. 1861, unter Rücksicht auf die 2. Auflage von Hare's Schrift: A treatise on the Election of the Representatives, parliamentary and municipal.

Zahl führen gegen andere, die dazu dienen können, zurückgestellt werden. Welche Schwierigkeit ein solches Verfahren in einem größeren Staat haben muß, bedarf keiner Ausführung. Man braucht nur die Möglichkeit, daß die Mehrzahl der Wähler nicht gleich für eine ganze Anzahl stimmt, oder daß ein erheblicher Theil überhaupt nicht stimmt, zu setzen, um das Ganze über den Haufen zu werfen. Und wenn das auch nicht geschieht: ob das Resultat, auf das es besonders ankommen soll, daß auch die Minoritäten vertreten sind, erreicht werden wird, muß gewiß sehr zweifelhaft sein: wenn unter 100000 Wählern, die 100 Abgeordnete stellen sollen, 1000 in allen Theilen Englands sind, die in irgend einer Beziehung eine besondere Richtung für sich haben, so müßte es ein wahres Wunder sein, wenn sie auf jenem Wege zu der Wahl Eines gemeinschaftlichen Vertreters gelangen sollten. Aber auch das Princip selbst kann nicht als richtig gelten. Soll die Vertretung dergestalt nicht aus einzelnen bestimmten Abtheilungen des Volks hervorgehen, so kann es in der That nicht darauf ankommen, daß jeder an der Wahl irgend eines Vertreters Antheil nehme in der Weise, daß er 20 oder 30 vorschlägt, die er sich allenfalls gefallen lassen will, sondern nur das hätte eine Bedeutung, wenn er sich an der Bildung der Vertretung überhaupt betheiligen, diese, daß ich so sage, aus dem Ganzen hervorgehen könnte: das heißt, daß in dem angeführten Beispiel alle 100000 Wähler jeder 100 Abgeordnete namhaft machte und nun alle die als gewählt gälten, welche die meisten Stimmen vereinigten. So ließe sich wohl denken, daß eine relativ bedeutende Minorität Einfluß auf die Wahlen gewönne, wenigstens bedeutendere Persönlichkeiten ihrer Richtung in die Vertretung brächte; während freilich bei entschiedener Parteibildung auch gerade das Entgegengesetzte eintreten und eine Majorität im Volk alle Wahlen für sich entscheiden könnte.

Welche Schwierigkeiten und Uebelstände übrigens hiermit verbunden wären, liegt zu sehr auf der Hand, als daß es nöthig wäre näher darauf einzugehen. Und wenn auch für bestimmte Parteizwecke einmal etwas Aehnliches in neuerer Zeit versucht ist, so darf doch sicher angenommen werden, daß ein solches Verfahren, das man das einer Generalrepräsentation nennen könnte, und das der sogenannten Personalrepräsentation beide gleich wenig Aussicht auf Verwirklichung haben, oder wenn einmal versucht, das Schicksal anderer künstlicher politischer Theoreme theilen werden.

Es sind andere praktische Fragen, die sich zunächst aufdrängen, wie sie auch in dem Werke des Engländers vorzugsweise Berücksichtigung gefunden haben; in einer Weise die gewiß Beachtung verdient, und in der ich, so verschieden auch der allgemeine politische Standpunkt ist, zum Theil eine sehr erwünschte Bestätigung eigner Ansichten finde.

Ueber einige der wichtigsten Punkte galt es eine Entscheidung zu treffen, als für den deutschen Bundesstaat ein Volkshaus durch Wahl gebildet werden sollte. Die Umstände, unter denen dies versucht ward, waren eigenthümliche; was damals als nothwendig oder zulässig erschien, wird nicht überall so betrachtet werden; gegen einzelnes, was empfohlen ward, sind gleich damals und später lebhafte Einwürfe erhoben. Gewisse Grundsätze aber scheinen mir allerdings eine allgemeine und dauernde Bedeutung zu haben; anderes dürfte immer wenigstens neben anderem eine gewisse Berücksichtigung verdienen. Ich erlaube mir, diejenigen Theile des von mir entworfenen Berichts hier zu wiederholen, welche mir dieser Art und zugleich von allgemeiner Bedeutung zu sein scheinen, und die jedenfalls meine Ansicht ausdrücken, wie sie damals in dem Verfassungsausschuß Billigung fand und wie sie im großen und ganzen von mir festgehalten ist.

1. Beschränkung des Wahlrechts überhaupt.

Unter allen politischen Behauptungen und Formeln zugleich die planste und umfassendste ist die von der allgemeinen Gleichheit der Menschen; leicht gesprochen, aber ebenso leicht widerlegt oder verspottet, enthält sie doch eine gewaltige Kraft, welche fort und fort arbeitet, um sich Geltung zu verschaffen, welche dann aber freilich in der natürlichen Beschaffenheit der Dinge ihre nothwendige Grenze findet. Wenn Geschlecht und Alter auch heutzutage noch allgemein für nothwendige Gründe der Unterscheidung gelten [1], so zweifelten bis vor kurzem wenige, daß Stand und Beruf, Besitz und Vermögen ebenso wohl begründete Verschiedenheiten bedingten, daß namentlich die Theilnahme am politischen Leben nicht jedem Erdgebornen in gleichem Umfang zustehen könne. Niemand wird leugnen, daß viel Willkür und ungerechte Beschränkung sich unter diesen Formen verbarg, daß die Unterscheidungen, die man im Leben machte, häufig einen zufälligen und mechanischen Charakter an sich trugen. Die Grundsätze aber, auf denen sie beruhten, waren doch tief in der Natur menschlicher Dinge begründet, und wie viel auch im Lauf der Zeit daran gerüttelt und davon verwischt werden mag, sie ganz zu vernichten, wird keiner Zeit gelingen. Den Besitzenden und Besitzlosen, den selbständig Wirkenden und den Gehülfen oder Diener wird man nie vollständig gleichstellen, man wird sie für die Verhältnisse des öffentlichen Lebens ebenso wenig gleich behandeln können wie im Hause, wo sie zusammenwohnen, in der Gemeinde, wo sie neben einander stehen, wo aber Lasten und Pflichten verschieden sind. — Das politische Recht ist mit nichten als ein solches zu betrachten, welches der Person unmittelbar und eigenthümlich anhaftet; es ist nicht die indi-

[1] Davon macht freilich jetzt in Beziehung auf das Geschlecht Mill eine Ausnahme, S. 175 ff.

viduelle Freiheit, welche in demselben Befriedigung und Schutz erhalten soll, sondern das Beste der Gesammtheit muß bestimmen, wer geeignet ist als Träger dieses Rechts zu erscheinen und es zum Frommen der Gesammtheit zur Ausübung zu bringen.

Keine Staatsordnung, möge sie sein welche sie wolle, monarchisch oder republikanisch, wird bestehen oder doch zu irgend welcher Stätigkeit gelangen können, wenn die Entscheidung aller politischen Fragen in die Hände der großen Masse, die sich nur zu oft willenlos leiten läßt und launenhaft Tag um Tag dem einen oder andern Führer folgt, gelegt wird. Wenn die Völker des Alterthums außer den zahlreichen Unfreien, die in ihrer Mitte lebten, regelmäßig auch den Besitzlosen in politischen Rechten zurücksetzten, oder, wenn sie es in kurzen Zeiten nicht thaten, raschen Laufes dem Untergange zueilten, so haben die politisch vorangeschrittenen Völker des modernen Europa, Engländer, Norweger, Belgier, den Besitz oder die Steuerpflicht gegen den Staat als Basis der politischen Rechte hingestellt; und erst die neuesten Verfassungen Frankreichs, der Schweiz und einzelner deutscher Länder machen, nach dem Vorbild der meisten — aber auch nicht aller — amerikanischen Republiken, den Versuch, ohne diese oder jene ähnliche Bestimmung die ganze erwachsene Bevölkerung an dem Recht der Wahl theilnehmen zu lassen. Die Verhältnisse der europäischen Gesellschaft sind aber von denen Nordamerikas so verschieden, daß gerechte Zweifel obwalten müssen, ob die Anwendung der gleichen Grundsätze auch zu demselben Resultat führe. Die kurzen Erfahrungen, welche innerhalb und außerhalb des Vaterlandes gemacht sind, können wenigstens nicht dafür sprechen [1].

[1] Anderer Art, aber nicht geringer sind die Bedenken gegen allgemeines Wahlrecht mit Eintheilung nach (etwa 3) Classen.

Ebenso wenig aber scheint es angemessen, die neue Ordnung der Dinge auf jene früher beliebten Unterscheidungen zurückzuführen. Abgesehen davon, daß von einer Wahl nach Ständen, die nicht mehr existieren, die Rede nicht sein kann: auf die Verschiedenheiten des Berufs und der Interessen, so wichtig dieselben auch sein mögen, die Bildung einer Volkskammer, namentlich für den Bundesstaat, zu gründen, dürfte auch kaum möglich sein. Eher würde auf Steuer, beziehungsweise Einkommen, Rücksicht genommen werden können. Nicht blos das Beispiel der angeführten Staaten, auch die Natur der Verhältnisse scheint einer solchen Auffassung das Wort zu reden: wer zu den Lasten des Staats beiträgt, wird wenigstens vorzugsweise als berufen erscheinen, auch die Rechte, welche derselbe gewährt, zu theilen; eine Volksvertretung, als deren wichtigstes Recht fast die Bewilligung der Steuern und die Aufsicht über die Verwendung derselben angesehen werden muß, kann wohl mit Grund zunächst und hauptsächlich auf diejenigen Classen der Staatsangehörigen zurückgeführt werden, welche die Mittel zur Erfüllung der Staatszwecke darbieten. Doch ist der Gedanke, auf eine solche Bestimmung einzugehen, bald wieder aufgegeben. Man erwog, daß der angenommene Census jedenfalls sehr gering sein müsse, da es sich entschieden darum handelte, nicht einer kleineren Anzahl von Geldaristokraten das höchste politische Recht in die Hand zu geben, sondern alle heranzuziehen, die in irgend einer nennenswerthen Weise bei den Lasten des Staats betheiligt seien. Ein solcher niedriger Census aber würde in verschiedenen Gegenden eine sehr verschiedene Wirkung haben; eine Summe des Einkommens oder der Steuern, die in dem ärmeren Gebiete Mitteldeutschlands schon für beträchtlich gelten kann (etwa 300 Gulden Einkommen) und deren Ueberschreitung vielleicht einzelne Gemeinden zum größern Theile ausschließen würde,

hat an den Küsten Norddeutschlands eine sehr geringe Bedeutung. Soll das Einkommen zu Grunde gelegt werden, so entstehen zugleich die großen, fast unübersteiglichen Schwierigkeiten, namentlich für einen solchen Zweck eine richtige Abschätzung vornehmen zu lassen. Wäre oder würde eine allgemeine Einkommensteuer eingeführt, die in ganz Deutschland auf gleichen Grundsätzen beruhte, so böte sie vielleicht einen Anhalt dar; und von mehreren Seiten ist gewünscht worden, daß eben ein solcher vorhanden sein möge, während doch die früher hervorgehobenen, in der Ungleichheit der deutschen Lebensverhältnisse begründeten Bedenken auch so nicht beseitigt würden. Dieselben und andere dazu erwachsen, wenn man andere Steueransätze in Anschlag bringen will. Die ungemeine Verschiedenheit der Steuersysteme in den deutschen Einzelstaaten läßt es fast als unmöglich erscheinen, irgend eine durchgreifende Bestimmung hierauf zu gründen.

So mußte man suchen, auf andere Weise das Ziel zu erreichen.

Der Forderung des allgemeinen Stimmrechts hat sich die Beschränkung, welche in dem Begriff der Selbständigkeit enthalten ist, auf deutschem Boden an vielen Orten sogleich entgegengestellt. Das vor allem scheint dem deutschen Sinn auch in der Zeit der ersten unruhigen Bewegung widerstrebt zu haben, daß der abhängige, in allen seinen Lebensverhältnissen auf eine andere Persönlichkeit hingewiesene dem selbständigen, für sich stehenden und für sich thätigen Mann, gleichgestellt werde. In den meisten Wahlgesetzen der neueren Zeit ist eine Bestimmung hierüber aufgenommen worden, auch in solchen, welche für die Berufung der constituierenden Nationalversammlung erlassen worden sind.

Die Auslegung des Wortes „selbständig" ist aber eine sehr verschiedenartige gewesen: bald kleinere bald größere Classen der Einwohner sind darunter verstanden worden; mitunter ist

der Begriff nur auf einzelne recht eigentlich persönliche Verhältnisse, wie Vormundschaft, Curatel oder dergleichen, bezogen, anderswo dagegen auf die sonstige Lebensstellung Rücksicht genommen worden. Man könnte hierin einen Grund finden, um wenigstens in der Sprache des Gesetzes den Ausdruck fallen zu lassen, sei es, daß man die Unterscheidung selbst als unrichtig aufgebe, sei es, daß man nur eine andere zutreffendere Bezeichnung suche. Doch würde man gewiß Unrecht haben, den ersten Weg zu gehen; der bisherige kurze Gebrauch des Worts kann über das Wesen der Sache nichts entscheiden. Statt die ganze Auffassung zu verwerfen, scheint es nur darauf anzukommen, den Begriff der Selbständigkeit festzustellen und seinen Umfang möglichst genau zu bestimmen. Es schien gestattet, eben jetzt einen Versuch zur Lösung dieser Aufgabe zu machen.

Einige Punkte machen geringe Schwierigkeiten. Es versteht sich von selbst, daß, wer unter Vormundschaft oder Curatel sich befindet, oder über den der Concurs verhängt worden, und ebenso wer der öffentlichen Armenunterstützung anheimgefallen ist, das wichtigste politische Recht nicht ausüben darf. Viel erheblicher sind die andern Vorschläge, welche tief in die Lebensverhältnisse eingreifen und unter diesen solche auszuscheiden suchen, welche nach allgemeinem Ermessen den Einzelnen seiner vollen Selbständigkeit berauben und mit einer gewissen Nothwendigkeit einem fremden Einfluß unterwerfen. Daß es hier nicht möglich ist, Bestimmungen zu treffen, welche in der Anwendung jeden Einzelnen mit ganz demselben Maße messen, liegt in der Natur der Sache. Der allgemeine Durchschnitt, was regelmäßig angenommen werden darf, kann hier allein in Betracht kommen.

Daß zunächst die Dienstboten, die sich einem anderen zu bestimmten festen Dienstleistungen verdungen haben und dabei re-

gelmäßig in ein enges persönliches Verhältniß zu der Dienstherrschaft und ihrem Hauswesen getreten sind, der vollen Selbständigkeit ermangeln, dürfte am wenigsten bestritten werden. Die loseren Verhältnisse, welche hie und da bestehen, können nicht als Maßstab für den ganzen Stand gelten; und selbst wo keine unmittelbare Bestimmung des Dienenden durch den Herrn angenommen werden kann, ist es klar, daß dieser die mannigfachsten Mittel leicht zur Hand hat, um denselben nach seinem Willen zu lenken oder ihn einen Widerspruch entgelten zu lassen. Eine weitere Unterscheidung, ob Dienstboten in Kost und Lohn der Herrschaft stehen oder auf eigene Hand leben oder auch einen besonderen Haushalt haben, schien hier nicht Platz greifen zu können, da dieses meist nur auf localen Gewohnheiten beruht und in der ganzen Lage der dienenden Classe verhältnißmäßig wenig ändert.

Handwerksgehülfen und Fabrikarbeiter werden weiter zu den unselbständigen Leuten gezählt. Ihre Verhältnisse sind nicht ganz dieselben; weniger noch als ihre bürgerliche Stellung ist es ihr Verhalten zu den öffentlichen Dingen. Die Handwerksgehülfen mögen regelmäßig eher ein reichliches Maß von unabhängigem beweglichem Sinn als eine Unterwerfung unter den Willen des jeweiligen Meisters für sich beanspruchen können. Nichtsdestoweniger ist ihre ganze Situation der Art, daß man sie durchaus nicht den selbständigen Leuten zuzählen kann. Sie arbeiten ausschließlich für fremde Rechnung, regelmäßig ohne eigenen Haushalt, oftmals dem Hauswesen des Meisters unmittelbar verbunden. Jener eigenthümliche Zug trotziger Freiheit, der sich in dem Leben der Handwerksgesellen kundgiebt, findet sich hauptsächlich während der Wanderjahre, wo schon die nothwendigen Bestimmungen über den festen Wohnsitz ihre Theilnahme an den Wahlen nicht zulassen. Wenn sie später in

die Heimath zurückgekehrt ausnahmsweise nicht aus dem Gesellenstande treten, so kommen sie gerade in Verhältnisse, wo ihre Stellung einem festen Dienst sehr ähnlich wird. Der verheirathete, mit kleinem Haushalt versehene Handwerksgehülfe ist von dem Herrn, den er gefunden, von den Beziehungen, in denen er einmal steht, und die er nicht leicht zu wechseln im Stande ist, in hohem Maße dependent.

Hiermit hat die Lage der Fabrikarbeiter große Aehnlichkeit. Allerdings befindet sich diese zahlreiche und bedeutende Classe der Staatsangehörigen an verschiedenen Orten und unter verschiedenen Verhältnissen auch in einer verschiedenen Lage. Selbst der Ausdruck scheint vielleicht etwas ungleichartige Bestandtheile zusammenzufassen. Doch ist er als die allgemein verständliche Bezeichnung jeder Umschreibung vorgezogen; auch wird man keinen Zweifel haben, daß die mit der oberen Leitung gewisser Zweige der Fabrikthätigkeit Beauftragten, wie namentlich die sogenannten Contremaitres, Fabrikmeister, unter dem Worte nicht zu verstehen sind; und auch andere Mißverständnisse werden bei richtiger Auffassung der Verhältnisse nicht zu fürchten sein. Die eigentlichen Arbeiter, mögen sie auf Tagelohn oder Wochenlohn angenommen oder ausnahmsweise stückweise bezahlt werden, mögen sie, was seltener ist, ganz oder theilweise die Wohnung und Kost von den Fabrikherren empfangen, oder, wie es regelmäßig der Fall ist, auf eigene Hand mit eigenem Haushalt leben, stehen fast jederzeit in unmittelbarer Abhängigkeit von demjenigen für den sie arbeiten. Sie sind regelmäßig lange Jahre, ja oft ihre ganze Lebenszeit hindurch, an eine und dieselbe Fabrikanlage gebunden; ein Wechsel in diesen Verhältnissen ist ihnen erschwert, bei eigenem Hausstand fast unmöglich gemacht. Gerade die bedeutende Zahl, die gewöhnlich einem und demselben Etablissement angehört und unter sich

in einer gewissen Verbindung steht, macht sie, wenn sie zu den Wahlen zugelassen werden, zu einem einflußreichen aber nach mehreren Seiten hin gefährlichen Element. Es ist vorgekommen und wird vorkommen, daß sie in aufgeregten Zeiten, in der Aussicht auf sociale Reformen, der lockenden Stimme der Freiheit folgen und Mann für Mann in einem Sinne stimmen, der dieser zu dienen beabsichtigt. Aber das Gewöhnliche ist es nicht und kann es nicht sein. Kein anderer Einfluß, mag er noch so verführerisch klingen, kann auf die Länge mit dem des Herrn concurrieren: die zahlreichen Fabrikarbeiter sind in der Regel doch nur ebenso viele Stimmen in der Hand des reichen Besitzers, der sie beschäftigt. Und es läßt sich schwerlich behaupten, daß diese Dependenz gefährlicher oder sträflicher sei als die Abhängigkeit vor einer unklaren, leidenschaftsvollen politischen Agitation, welche dieselbe manchmal zu verdrängen im Stande ist. So sehr man wünschen mag, daß die Verhältnisse dieser bedeutenden, bei dem Aufschwung der Industrie nur immer im Wachsen begriffenen Classe der Bevölkerung auf jede mögliche Weise gehoben und gefestigt werden mögen, so wenig kann man doch geneigt sein, einen bedeutenden Antheil an der Leitung der öffentlichen Verhältnisse in ihre Hand zu legen.

Die Tagelöhner endlich nehmen in den Verhältnissen des städtischen Geschäftslebens und namentlich des Landbaues eine ähnliche Stellung ein wie die Fabrikarbeiter in dem großen Gewerbebetrieb. Sie sind mitunter auf längere Zeit an einen und denselben Dienstherrn gebunden, mitunter allerdings auf den Erwerb durch verschiedene Beschäftigung angewiesen. Die letzteren werden in den Städten sich einer gewissen Ungebundenheit erfreuen, die sich aber, bei den beschränkten Lebensverhältnissen, in denen sie stehen, meistens nur darin äußert, daß

sie demjenigen anheimfallen der sie für den Augenblick unterhält und bezahlt. Auf dem Lande ist die Beziehung zu einzelnen Arbeit gebenden Besitzern schon eine viel engere. Nicht jeder, welcher einmal einen Tag für andere arbeitet, wird nach der allgemeinen Auffassung für einen Tagelöhner gelten. Wer aber seinen regelmäßigen Unterhalt dadurch findet, kann sich auch dem Einfluß derer nicht wohl entziehen welche ihm denselben geben. Hauptsächlich ist dies aber der Fall bei den zahlreichen Tagelöhnern, welche den größeren Gütern angehören und auf diesen ihre regelmäßige Beschäftigung finden. Mögen auch sie in Augenblicken allgemeiner Aufregung, in der Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer gewiß nicht glücklichen Zustände, den Gutsherren entgegentreten: allgemein und auf die Dauer kann ein solcher Gegensatz nicht bestehen; vielmehr wird in anderen Zeiten der Wille des Gutsherrn für sie nur zu sehr maßgebend sein und eine wirkliche Unselbständigkeit dieser Bevölkerung herbeiführen.

Wie denn alle Erfahrung den Satz bestätigt, daß die ärmere Bevölkerung einzelner Orte oder ganzer Länder in den ruhigeren Zeiten ebenso leicht einer die Freiheit gefährdenden Politik folgsam wird, wie sie in heftigen Krisen des Staatslebens der Agitation im Namen der Freiheit und Gleichheit sich hinzugeben geneigt ist. Wenn jetzt mit Hülfe dieser Classen die Staatsordnung bis zu den äußersten Grenzen des demokratischen Princips geführt werden soll, so dürfte der nicht ausbleibende Rückschlag nach kurzer Frist gerade in ihnen dieselbe Unterstützung finden. Im günstigsten Falle würde das Streben der politischen Parteien sich wesentlich darauf richten, wer diese Classen am besten und festesten an sich zu knüpfen vermöge; und die kurzen Erfahrungen, die wir in Deutschland ge-

macht, dürften bereits gelehrt haben, zu welchen Umtrieben und Erschütterungen dies den Anlaß gab.

Es ist gesagt worden, daß die Ausschließung dieser Bevölkerung sie in einen gefährlichen Gegensatz zu der übrigen Gesellschaft setze, daß man nicht auf diese Weise ein zahlreiches politisches Proletariat schaffen möge, daß es vielmehr darauf ankomme, den sogenannten vierten Stand, als deren Kern eben diese Arbeiter zu betrachten seien, in die staatliche Ordnung aufzunehmen. Allein diese Grundsätze beweisen nimmermehr, daß jetzt der großen unselbständigen Masse der überwiegende Einfluß auf die Bildung der Volksvertretung und damit auf die ganze Gestaltung des Staatslebens eingeräumt werden dürfte; sie können nur dahin führen, daß man sich mehr und mehr damit beschäftigt, ihre Zustände zu regeln und ihnen den angemessenen Platz in der bürgerlichen Gesellschaft zu verschaffen. Es hieße, der socialen Reform, mit welcher die Zeit sich trägt, wesentlich vorgreifen, wenn jeder sonstigen Aenderung in den bestehenden Verhältnissen die Ertheilung des höchsten politischen Rechts vorangehen sollte. Soll die junge Freiheit feste Wurzeln schlagen und soll ein gesundes Staatsleben auf den neu gelegten Grundlagen erwachsen, so sind hier nothwendig regelnde Bestimmungen zu treffen.

Von verschiedenen Seiten ist wohl geltend gemacht, daß die Abhängigkeit und Unselbständigkeit der Menschen, namentlich in politischen Dingen, sich keineswegs ausschließlich in den hier bezeichneten Kreisen finde, daß sie sich vielmehr, nur in verschiedenartiger Erscheinung, fast durch alle Schichten der Gesellschaft hindurchziehe; der Besitzende sei von seinem Besitz, der Beamte von seinem Amte nicht weniger abhängig als der Arbeiter von seiner Arbeit. Doch liegt es auf der Hand, daß solche Verhältnisse nicht gleichgestellt werden können; es ist ge-

wiß, daß die innere Unabhängigkeit zu prüfen niemand im Stande ist, und daß es nur darauf ankommen kann, zu untersuchen, ob die einfachsten und äußeren Bedingungen derselben vorhanden sind. Diese aber sind es welche den hier ausgeschlossenen Classen abgehen. In dieser Betrachtung konnte endlich auch der Umstand nicht irre machen, daß allerdings einzelne Individuen von diesen Bestimmungen nicht getroffen werden, welche in keiner Weise den hier bezeichneten vorangehen; es bleibt namentlich in der städtischen Bevölkerung eine Anzahl Leute, denen man weder eine größere Unabhängigkeit noch höhere Würdigkeit wird beilegen können. Sie lassen sich aber unter eine allgemeine Kategorie nicht bringen, und hier einen andern Maßstab anzulegen, etwa zur Ergänzung noch einen Census zur Anwendung zu bringen, hatte überwiegende Gründe gegen sich [1].

Fast noch eher konnte die Frage aufgeworfen werden, ob es nicht Verhältnisse gebe, welche berechtigten, unter den im allgemeinen ausgeschlossenen Classen wieder Unterscheidungen zu machen und einzelne von ihnen dennoch zum Wahlrecht zuzulassen. Es entging nicht, daß gewiß sehr ehrenwerthe, innerlich unabhängige Männer von jenen Bestimmungen betroffen würden, die man persönlich gern heranziehen möchte. Aber es zeigte sich die Unmöglichkeit, hier ein bestimmtes Criterium zu finden. Eigener Haushalt und Gemeindebürgerrecht, wie einige vorschlagen, können nicht ausreichen, da sie bei Fabrikarbeitern und Tagelöhnern die Regel sind und die stattfindende Dependenz von den bestimmten Verhältnissen, in denen sie stehen, oft

[1] In einem Einzelstaat würde dies nicht blos möglich, sondern auch ohne Zweifel geboten sein; ich glaube nur, daß es auch hier Vorzüge hat, gewisse allgemeine lebendige Verhältnisse neben und vor dem Census in Betracht zu ziehen. Und dafür erachte ich fortwährend diese sociale Unterscheidung.

nur vermehren. Grundbesitz ist allerdings die natürliche Basis einer gewissen Unabhängigkeit; doch ist bei demselben imme schon eine nähere Bestimmung nöthig, da er namentlich auf dem Lande in so kleinen Parcellen vorkommt, daß kein besonderes Gewicht darauf gelegt werden kann. Auch würde eine Hervorhebung des Grundbesitzes an dieser Stelle und ein gänzliches Absehen von demselben in allen anderen Verhältnissen als eine nicht zu rechtfertigende Inconsequenz erscheinen. Gegen die Berücksichtigung der Steuerleistung oder des Einkommens endlich sprechen hier dieselben Gründe, welche im allgemeinen angeführt worden sind; ein kleines Vermögen in der Sparcasse oder was der Art sonst vorgeschlagen werden mag, ist viel zu zufällig, als daß darauf etwas gebaut werden könnte. Hat die aufgestellte Unterscheidung einen Grund, so liegt er in der ganzen Lebensstellung der bezeichneten Classen. Ist ihre Unselbständigkeit in politischen Dingen im allgemeinen anerkannt und deshalb ihre Ausschließung von dem wichtigen Recht der Wahl geboten, so kann auch keine Ausnahme wegen einzelner Verschiedenheiten gemacht werden. Das allgemeine Interesse muß jede Rücksicht auf den Einzelnen überwiegen. [1]

2. Directe Wahl [2].

Die Wahl der Abgeordneten unmittelbar durch die zur Wahl Berechtigten hat an und für sich vor jedem anderen Verfahren

[1] Ich erwähne hier die Vorschläge von Mill, S. 168 ff., der wohl auf seinem demokratischen Standpunkt allgemeines Wahlrecht, aber nach der Verschiedenheit der Beschäftigung, bloßer Handarbeit, Leitung anderer Arbeit, geistiger Arbeit (liberal profession), eine Verschiedenheit der Stimmen will, den letztern eine Mehrzahl zuzuweisen vorschlägt. Dabei ist es freilich die angenommene Verschiedenheit der Bildung, nicht der Selbständigkeit, die als Grund geltend gemacht wird.

[2] Vgl. die Bemerkungen gegen indirecte Wahl von Lord Brougham, Political philosophy III, p. 63 ff. Mill S. 181 ff., der zum Schluß be-

große Vorzüge. Nur auf diesem Wege kann in unzweifelhafter Weise das Vertrauen des Volks denjenigen bezeichnen, der als sein Vertreter in der Versammlung des Volkshauses erscheinen soll; nur in dieser Weise ist es möglich, daß die Idee der Repräsentation, welche der constitutionellen wie der rein demokratischen Staatsverfassung unentbehrlich ist, wenigstens annähernd zur Verwirklichung komme. Wo die Mehrheit aller zur Wahl berechtigten Volksgenossen in einem District einem Manne ihre Stimmen zugetragen hat, da wird ein unmittelbares Verhältnis zwischen dem Gewählten und den Wählern bestehen, da wird, soweit es in solchen Dingen möglich ist, eine Gewähr gegeben, daß die in dem bestimmten District vorherrschende Ansicht den geeigneten Repräsentanten gefunden hat.

Zu diesen mehr theoretischen Erwägungen, welche nicht für alle gleiche Bedeutung haben können, kommen andere, praktische, dem Leben entnommene Gründe hinzu.

Das Interesse und die Theilnahme der Wähler sind nothwendig größer, wenn jeder unmittelbar und sofort zu dem endlichen Ausgang der Wahl beitragen kann, während die Ernennung einer Mittelsperson in vielen Fällen, und namentlich in ruhigeren Zeiten, als ein Act von untergeordneter Bedeutung erscheint, dem sich viele mit gleichgültigem Sinn entziehen. Wenn aber in Augenblicken starker politischer Spannung die Betheiligung an der Ernennung der Wahlmänner eine größere wird, so nimmt die indirecte Wahl leicht einen solchen Charakter an, daß sie der directen wenigstens nahe kommt, indem der einzelne Wahlmann nur unter der Bedingung und gewissermaßen zu dem Behuf sein Mandat empfängt, um einem bestimmten Can-

merkt, daß dies System in England wahrscheinlich auch nicht einen Anhänger habe. Gegen mich hat sich namentlich auch Bunsen sehr entschieden in diesem Sinn geäußert.

didaten seine Stimme zu geben; ein Verfahren, welches alle Nachtheile und Gefahren der unmittelbaren Wahl mit sich führt, ohne irgendwie die Vortheile, welche diese eigen hat, zu gewähren. Denn, von allem anderen abgesehen, wird solchergestalt doch nur zufällig die wirkliche Majorität der Urwähler den Ausschlag geben, da ihre Zahl sehr ungleichartig bei den ersten Wahlen vertheilt sein kann. — Darf aber auch angenommen werden, daß die gewählten Mittelspersonen regelmäßig nicht einer solchen äußersten Beschränkung unterworfen sind, so wird doch der Gegensatz verschiedener politischer Parteien sofort bei ihrer Ernennung zum Vorschein kommen; er wird sich in ihnen gewissermaßen verkörpern und später in dem kleineren Collegium mit besonderer Heftigkeit hervortreten. Sind aber einzelne oder mehrere von ihnen in ihrer Entscheidung zweifelhaft, so bieten sie der Einwirkung von außen, der Bearbeitung, der Bestechung einen viel geeigneteren Spielraum, als es von der Gesammtheit oder einem größeren Theil der Wähler gesagt werden kann. In Zeiten großer Aufregung oder starken Druckes von oben wird es an Einschüchterung nicht fehlen, welche den minder Entschlossenen leicht bestimmen kann, auch gegen die eigentliche Ueberzeugung seine Stimme abzugeben. Solche Einwirkungen brauchen nicht einmal unmittelbar bei dem Einzelnen versucht zu werden; die Erfahrung lehrt, daß schon die Furcht vor einem Nachtheil dieser oder jener Art schwache Gemüther zu bestimmen vermag. Bei directer Wahl dagegen wird die Zahl derer welche zusammenstehen immer eine größere sein, und sie hat in sich einen Halt gegen Einflüsse der einen oder anderen Art. Es ist auch zu erwägen, daß die Wahlmänner sehr häufig aus der Classe der Halbgebildeten genommen werden, welche sich eines gewissen Ansehns in ihrer näheren Umgebung erfreuen, deren Auffassung politischer Dinge und deren dadurch

bedingte Abstimmung gewiß sehr oft am wenigsten als der Ausdruck der wahren Volksmeinung angesehen werden können.

Unter anderen Verhältnissen treten aber bei den indirecten Wahlen auch andere Nachtheile ein. Die kleineren Bezirke, aus denen die Wahlmänner hervorgehen, sind verbunden, aus ihrer Mitte eben diejenigen zu nehmen, welchen die Hauptwahl überlassen werden soll; daß dies häufig, wenigstens einem großen Theile nach, keine hervorragenden Persönlichkeiten oder politische Charaktere sind, ist schon angeführt worden, und liegt in der Natur der Sache. Treten sie zur Wahl zusammen, ohne daß derselben schon vorher die bestimmte Richtung angewiesen worden ist, so kann es nicht ausbleiben, daß ihr Augenmerk zunächst auf Männer der nächsten Umgebung, vielleicht aus ihrer eigenen Mitte, gerichtet wird. Es hat dies wohl den Vortheil, daß oftmals Abgeordnete ernannt werden, welche mit den besonderen Verhältnissen der Provinz, des Kreises, vertraut und die eigenthümlichen Interessen derselben zu vertreten geeignet sind. Wenn dies aber auf den Landtagen der Einzelstaaten schon nicht allein in Betracht kommen kann, so tritt ein solches Verdienst auf dem allgemeinen Reichstag Deutschlands ganz in den Hintergrund zurück, wo es darauf ankommen muß, namentlich Männer von weiterem politischen Blick und erprobtem Charakter zu versammeln. Eine Vereinigung auch von bedeutenden provinziellen Reputationen würde noch keine Versammlung bilden, wie sie der Mittelpunkt des deutschen Staatslebens erfordert. Aber es sind nicht einmal immer die Besten des Kreises, welche durch solche Wählercollegien zu Abgeordneten berufen werden; unfähige Wähler wählen leicht einen unfähigen Abgeordneten. Manche Wahlen zu den letzten großen Versammlungen in Berlin und Wien geben dazu den Beleg. Nimmermehr würden sich die Stimmen eines ganzen Wahldistricts

bei directer Wohl auf solche Personen vereinigen: der Ruf, den sie haben mögen, reicht nicht über die Grenze der nächsten Heimath hinaus, und wenn einige Hunderte sie hier auf den Schild erheben, die Tausende, welche ferner wohnen, werden ein solches Vorhaben vereiteln.

Directe Wahlen müssen fast mit Nothwendigkeit dahin führen, daß nur solche Candidaten auftreten oder doch berücksichtigt werden, welche eine mehr hervorragende Stellung im politischen Leben einnehmen, oder deren Name in einem größeren Theile des Vaterlandes mit Auszeichnung genannt wird. Wenn bei den Wahlen zur constituierenden Versammlung ein erfreulicher Anfang dazu gemacht worden ist, so wird der Fortgang des staatlichen Lebens in Deutschland dazu weitere Aufforderung geben. Es steht zu erwarten, daß ohne besondere Rücksicht auf die Ansässigkeit in dem einzelnen District die sich gegenüberstehenden Parteien ihre Anhänger und ihre Vertreter zur Wahl stellen werden. Wie die Zustände sich in England, Frankreich, Belgien gestaltet haben, so werden sie mehr und mehr auch bei uns Platz greifen müssen. Die Einführung der directen Wahl wird dazu beitragen, nicht blos daß es früher, sondern auch daß es in einer der Bedeutung der Sache mehr entsprechenden Weise geschieht. Freilich wird es an Wahlkämpfen, Intriguen, selbst an unberechtigten Einwirkungen, um nicht zu sagen Bestechungen, auch hier nicht fehlen; aber solche Erscheinungen sind unvermeidlich, wo das politische Leben zu voller Entfaltung gelangt ist, und das Nachtheilige, ja Verbrecherische wird sich dabei niemals von dem Natürlichen und Erlaubten ganz trennen lassen. Immer aber werden die Uebelstände dieser Art hier einen weniger kleinlichen und gehässigen Charakter an sich tragen als bei den Verhältnissen der indirecten Wahlen, und gewiß werden sie in fast allen Fällen

einen viel geringeren Einfluß auf den Ausgang der Wahl haben, als es dort der Fall ist. — Es ist auch wahr, daß viele Wähler, die ihre Stimme unmittelbar einem Abgeordneten geben, nicht durch eigenes Urtheil sich leiten lassen; sie folgen anderen, die ihr Vertrauen haben oder unter deren Einfluß sie stehen; es entscheiden manchmal vielleicht einzelne über die Richtung aller Abstimmungen. Allein dies kann weder verwehrt noch selbst getadelt werden. Es muß sich eine allgemeine Ansicht in dem Districte bilden, die den Ausschlag giebt, und niemanden ist verwehrt darauf hinzuwirken, daß sie in seinem Sinn ausfalle. Es ist sogar wünschenswerth und nothwendig, daß nicht jeder nach besonderer Neigung seine Stimme gebe, sondern daß er sich allgemeineren Bestrebungen anschließe; und die Erfahrung zeigt, daß dies bei directen Wahlen regelmäßig geschieht.

3. Oeffentliche Abstimmung [1].

Als der wichtigste Punkt bei dem Wahlverfahren ist die Oeffentlichkeit der Wahlhandlung und die damit verbundene mündliche Abstimmung zu betrachten. Mit der Einführung der directen Wahl scheint dies nothwendig geboten. Nur hierin liegt eine Garantie, daß jenes Wahlverfahren seinen rechten Zweck erreicht: eine offene Betheiligung des ganzen berechtigten Volks an der wichtigen Entscheidung der Wahlen, und was damit verbunden ist, eine Gewöhnung der Nation an ein wahres öffentliches Leben. Es ist dagegen geltend gemacht worden, daß die Selbständigkeit der Abstimmung dadurch vielfach gefährdet,

[1] Auch hier freue ich mich der Uebereinstimmung Mills, der sich entschieden gegen die von vielen in England verlangte geheime Abstimmung (das Ballot) ausspricht, S. 190 ff., und dabei von dem Satz ausgeht, das Wahlrecht, auch bei weitester Ausdehnung desselben, sie nicht ein Recht des Einzelnen, sondern ein Auftrag, eine Pflicht (a trust, not a right).

Rücksichten mannigfacher Art zum Opfer gebracht werde. Allein eben darum sind die welche von vorne herein für unselbständig gelten ausgeschlossen worden; wer nun das Ehrenrecht der Wahl empfängt, der muß so angesehen werden, daß man ihm zutrauen kann, er werde seine Stimme nach bester Ueberzeugung geben. Die geheime Wahl bietet den Anlaß zu Intriguen und Mißbräuchen jeder Art. Bestechung und Betrug können im Dunkeln ungescheuter ihr Spiel treiben. Wenn in England von manchen Seiten geheime Abstimmung verlangt worden ist, so halten dagegen die bedeutendsten Staatsmänner entschieden an dem öffentlichen Votum fest, und auch in einigen Gegenden Deutschlands hat sich dasselbe aufs günstigste bewährt. Soll das Leben der Nation einen selbständigen und kräftigen Charakter erlangen, so müssen alle Acte von politischer Bedeutung dem Winde der öffentlichen Meinung ausgesetzt sein. Eben diese bietet gegen ungehörige Einflüsse von der einen oder andern Seite ein Gegengewicht dar, das nicht gering angeschlagen werden darf. Statt der Corruption Vorschub zu leisten, wie man befürchtet hat, scheint diese Anordnung durchaus geeignet, ihr von vorne herein entgegen zu treten. Eben bei und in der öffentlichen Abstimmung wird sich die vorherrschende Ansicht eines Districts am besten aussprechen können; hier wird der Gegensatz und Kampf der Parteien zum offensten und reinsten Ausdruck kommen, während bei geheimem Scrutinium Verzettelungen der Stimmen und andere Folgen particularer Interessen sich nur zu häufig geltend machen.

Ich lasse hier einen Theil der Rede folgen die ich über diesen Paragraphen in der Nationalversammlung gehalten und die sich zugleich auf einige der andern hier besprochenen Punkte bezieht.

Was ich von der öffentlichen Abstimmung erwarte, das ist wesentlich Folgendes: ich erwarte von ihr eine Erziehung des Volks; eine Kräftigung der politischen Gesinnung, eine Begründung von Wahrheit und Treue im politischen Leben, gegenüber dem Truge und der Intrigue, welche sich bis dahin nur zu sehr geltend gemacht haben. Was soll ich von einem Recht halten, dessen Inhaber sich nicht öffentlich zu der Meinung bekennen darf, welche er nach demselben kundgeben soll? Was kann mir eine Freiheit gelten, welche sich in Dunkel verhüllt und nicht offen hervorzutreten wagt? M. H. Sie fürchten den Einfluß von oben, den Einfluß der Gutsherren, der Fabrikherren, der Beamten, der Geistlichen. Ich fürchte ihn auch, und ich habe eben darum diejenigen von der Wahl ausschließen wollen, welche nach meiner Meinung am meisten solchen Einflüssen unterworfen sind. Ich fürchte aber diesen Einfluß nicht mehr als den Einfluß der Volksagitatoren und Volksschmeichler. Und wenn Sie nun einmal wollen, daß das deutsche Volk und der deutsche Staat dem wechselnden Einfluß der einen und der anderen Seite ausgesetzt sein soll, so lassen Sie den Kampf wenigstens öffentlich auskämpfen, und nicht unter dem Schutz und Mantel heimlicher Intrigue. So viel Gewicht werden Sie, glaube ich, der öffentlichen Meinung, der von Ihnen so hoch geachteten Meinung, doch beilegen, daß Sie glauben, sie könne das Gegengewicht halten gegen die Einflüsse, welche von anderen Seiten geübt werden mögen. — Geben Sie das geheime Stimmrecht: es werden auch dann die Mittel und Wege nicht fehlen, um zu erfahren, wie der Einzelne gestimmt hat. Es wird nur alles nicht offen und ehrlich vorliegen, sondern durch Hinterthüren erreicht werden. Es ist bekannt, wie die Stimmzettel den Votierenden zugetragen worden sind, wie sie im voraus manchmal sogar mit Zeichen versehen waren,

damit man sicher sei, daß der, welcher den Stimmzettel empfängt, denselben auch wirklich da und so abgebe, wie man es haben will. An manchen Orten sind gedruckte Stimmzettel allerdings verboten, aber häufig ist selbst das nicht der Fall, und da ist vorgekommen, daß man sie in Masse vertheilt, und so in die Urnen hat werfen lassen. Es ist doch eine ganz andere Sache, wenn der Wähler selbst zum Protocoll hintritt und hier mit eigener Stimme den Mann bezeichnet, den er mit seinem Vertrauen in die Volksvertretung senden will. Es muß ihm hier doch, soweit ihm möglich ist, klar werden, wen er wählt; er muß sich alles vergegenwärtigen was er von dem Mann weiß; die Handlung erlangt so eine höhere, eine unmittelbare Bedeutung; — er handelt nicht blos als Maschine. Wenn dem Wähler auch bei mündlicher Abstimmung die Richtung bezeichnet wird, in der er stimmt, so ist es doch ein ganz anderes Verfahren, als wenn er nichts weiter als ein Zettelträger ist. Nimmermehr glaube ich, daß wir ein wahrhaftes politisches Leben in Deutschland erhalten werden, wenn wir ein solches Verfahren bei uns zur Einführung bringen. Ich will keine Geschichten wiederholen, wie sie aus verschiedenen Gegenden bekannt geworden sind, welcher ungeheure Mißbrauch mit den Stimmzetteln getrieben worden ist. Ich glaube, wer seine Ohren nicht dagegen verschließt, dem kann es nicht verborgen geblieben sein. Wenn aber von der anderen Seite gefürchtet wird, daß mit der mündlichen Abstimmung der Einschüchterung Thor und Thür geöffnet werde, so sage ich dagegen, das deutsche Volk muß sich auch gewöhnen, der Einschüchterung zu widerstehen, möge diese Einschüchterung von unten oder von oben kommen. Ich glaube auch, daß wir zu dem Ende bereits eine Maßregel ergriffen haben, soviel ich gesehen habe, auch nicht in Uebereinstimmung mit dieser Seite (zur Linken) des Hauses,

welche hier von Bedeutung ist. Es ist das Stimmenabgeben in kleinen Bezirken, die Eintheilung größerer Wahlbezirke in möglichst viele kleine Abtheilungen zum Behuf des Abstimmens. Es ist von einem anderen Redner darauf hingewiesen worden, daß dies die Verständigung der Wähler über den Candidaten hindere. Ich bin nicht der Ansicht, daß eiue solche erst am Tage der' Wahl geschehen soll. Ich will aber hier nur darauf hinweisen, daß dies Verfahren ein hauptsächliches Mittel ist, um der Einschüchternng von unten, zum Theil auch von oben entgegenzutreten, und hinzufügen, daß die Entscheidung hiermit in die Hände der seßhaften Klassen des Landes gelegt wird, und daß so der Kern der ländlichen Bevölkerung den Ausschlag giebt, und nicht das Proletariat der Städte. — Ein Redner hat gesagt, er könne nicht für die Oeffentlichkeit stimmen, wenn die directe Wahl angenommen werde. Nach meiner Meinung steht gerade umgekehrt die Oeffentlichkeit der Abstimmung mit der directen Wahl in nothwendigem Zusammenhang; ich möchte sagen, daß es Maßregeln sind, die sich nicht von einander scheiden und trennen lassen. Gerade wenn indirecte Wahl beliebt würde, könnten Gründe vorhanden sei, um geheime Abstimmung zuzulassen. Trotzdem aber, daß Sie jede Einschränkung des Wahlrechts verworfen haben, würde ich für die directe Wahl stimmen, weil ich auf den gesunden Sinn des deutschen Volks rechne, daß es doch diejenigen Männer erlesen werde, deren das deutsche Vaterland bedarf.

Göttingen,
Druck der Dieterich'schen Universitäts-Buchdruckerei.
(W. Fr. Kästner.)





